



WICEPREZES
NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI
Ewa Polkowska

KGP.410.004.01.2018

P/18/016

TEKST UJEDNOLICONY

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

***Tekst dokumentu ujednolicony po rozpatrzeniu zastrzeżeń - zgłoszonych do wystąpienia
pokontrolnego - przez Kolegium Najwyższej Izby Kontroli***

(Uchwała Kolegium NIK Nr 23/2019 z dnia 15 maja 2019 r.)

I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli

P/18/016 – Działalność specjalnych stref ekonomicznych

Jednostka przeprowadzająca kontrolę

Najwyższa Izba Kontroli
Departament Gospodarki, Skarbu Państwa i Prywatyzacji

1. Agnieszka Kowalska-Fraćzyk, główny specjalista kp., upoważnienie do kontroli nr KGP/48/2018 z dnia 8 maja 2018 r.
2. Renata Patkowska, główny specjalista kp., upoważnienie do kontroli nr KGP/55/2018 z dnia 18 maja 2018 r.

(dowód: akta kontroli str. 1-4)

Jednostka kontrolowana

Ministerstwo Przedsiębiorczości i Technologii w Warszawie (dalej: MPiT)¹

Kierownik jednostki kontrolowanej

Jadwiga Emilewicz Minister Przedsiębiorczości i Technologii od 9 stycznia 2018 r.

Poprzednio od dnia 28 września 2016 r. ministrem właściwym do spraw gospodarki był Mateusz Morawiecki, który jako Wiceprezes Rady Ministrów, Minister Rozwoju i Finansów kierował Ministerstwem Rozwoju². W okresie od dnia 16 listopada 2015 r. do dnia 27 września 2016 r. Ministerstwem Rozwoju kierował Mateusz Morawiecki, Wiceprezes Rady Ministrów, Minister Rozwoju. Wcześniej od dnia 22 września 2014 r. do 15 listopada 2015 r. ministrem właściwym do spraw gospodarki był Janusz Piechociński – Minister Gospodarki (kierujący Ministerstwem Gospodarki).

(dowód: akta kontroli str. 33)

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

W ocenie Najwyższej Izby Kontroli³ minister właściwy do spraw gospodarki⁴ w latach 2015-2018 nie w pełni wykorzystywał specjalne strefy ekonomiczne⁵ jako instrument

¹ Utworzone z dniem 9 stycznia 2018 r. W jego skład weszły komórki organizacyjne zlikwidowanego Ministerstwa Rozwoju (dalej MR) obsługujące sprawy działu gospodarka. W dniu 15 stycznia 2018 r. zawarto porozumienie pomiędzy Dyrektorem Generalnym Ministerstwa Inwestycji i Rozwoju (przekształconego z MR) a Dyrektorem Generalnym MPiT w sprawie tymczasowego trybu pracy obu ministerstw. Podstawą zawarcia tego porozumienia był art. 25 ust. 4 pkt 1 ustawy z dnia 21 listopada 2008 r. o służbie cywilnej. Do wejścia w życie nowych regulacji zachowują moc dotychczasowe zarządzenia, decyzje oraz inne akty wewnętrzne Dyrektora Generalnego Ministerstwa Rozwoju, w tym komórki organizacyjne MR realizują zadania w zakresie swojej dotychczasowej właściwości. Nadzór merytoryczny nad Spółkami Zarządzającymi Specjalnymi Strefami Ekonomicznymi sprawowało w badanym okresie sześć komórek organizacyjnych. Były to: Departament Instrumentów Wsparcia (DIW) w MG i MR, następnie Departament Wspierania Małych i Średnich Przedsiębiorstw (DWP), Departament Wsparcia Dużych Inwestycji, (DDI), Departament Polityki Inwestycyjnej (DDI), Departament Inwestycji Rozwoju (DDI) oraz Departament Rozwoju Inwestycji (DRI) w MR i w MPiT. Nadzór właścicielski był sprawowany przez Departament Jednostek Nadzorowanych i Podległych (DNP).

² Dalej: MR. Utworzone z dniem 16 listopada 2015 r. Wcześniej, w okresie objętym kontrolą, urzędem obsługującym ministra właściwego do spraw gospodarki było Ministerstwo Gospodarki (zniesione z dniem 16 listopada 2015 r.).

³ Najwyższa Izba Kontroli stosuje 3-stopniową skalę ocen: pozytywna, pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości, negatywna. Jeżeli sformułowanie oceny według proponowanej skali byłoby niemożliwe lub nadmiernie utrudnione, albo taka ocena nie dawałaby prawdziwego obrazu funkcjonowania kontrolowanej jednostki w zakresie objętym kontrolą, należy zastosować ocenę opisową.

⁴ Dalej: Minister.

⁵ Dalej: SSE lub Strefy/Strefa.

polityki gospodarczej. Minister nie zapewnił skutecznej realizacji wszystkich celów określonych w strategiach rządowych, *Koncepcji rozwoju specjalnych stref ekonomicznych* oraz w planach rozwoju poszczególnych Stref.

Minister realizował prawidłowo, pod względem formalnym, zadania w ramach procedur zmian granic SSE oraz udzielania przedsiębiorcom zezwoleń na prowadzenie działalności w SSE. Nie zapewnił jednak pełnej realizacji przez poszczególne Strefy celów ich ustanowienia, wskazanych w planach rozwoju. Nie ustalił mierników oceny stopnia realizacji poszczególnych celów, a także nie monitorował i nie dokonywał ocen ich realizacji.

W działaniach Ministra stwierdzono ponadto następujące nieprawidłowości:

- niewydanie nowych przepisów wykonawczych do *ustawy dnia 20 października 1994 r. o specjalnych strefach ekonomicznych*⁶ w związku z utratą mocy z dniem 2 lipca 2017 r. *rozporządzenia Rady Ministrów z 10 grudnia 2008 r. w sprawie kryteriów, których spełnienie umożliwia objęcie niektórych gruntów specjalną strefą ekonomiczną*⁷;
- wprowadzenie zmian w Planach rozwoju trzech Stref dopiero po upływie okresu od pięciu miesięcy do ponad roku od rozszerzenia obszaru tych Stref o grunty położone w nowych województwach,
- stosowanie w latach 2010-2014 niewłaściwej interpretacji wskazującej, że Spółki Zarządzające SSE⁸ nie miały obowiązku stosowania przepisów *ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych*⁹ w procesie wydatkowania środków Unii Europejskiej¹⁰ a były jedynie zobowiązane do przestrzegania zasad równego traktowania, uczciwej konkurencji i przejrzystości postępowania;
- włączenie w latach 2014 - 2015 spółki Pomorska Specjalna Strefa Ekonomiczna sp. z o.o.¹¹ w proces ratowania przed upadłością Stoczni Gdańsk SA; Minister wyraził zgodę na realizację przez PSSE sp. z o.o. projektu „Komercjalizacja Frontu Wyspy Ostrów” polegającego na nabyciu praw do nieruchomości, modernizacji zakupionych nieruchomości i infrastruktury oraz nabyciu udziałów w spółce prawa handlowego od większościowego akcjonariusza Stoczni Gdańsk SA – działanie to nie wynikało ani z *ustawy o SSE* ani z *Planu Rozwoju Pomorskiej Specjalnej Strefy Ekonomicznej*, stanowiącego załącznik do *rozporządzenia Ministra Gospodarki z dnia 31 sierpnia 2009 r. w sprawie ustalenia planu rozwoju Pomorskiej Specjalnej Strefy Ekonomicznej*¹²;
- nierozliczenie w umownym terminie 30 dni wsparcia w kwocie 8 700,9 tys. zł udzielonego trzem przedsiębiorcom z Funduszu Strefowego¹³ - zwłoka w rozliczeniu wsparcia (według stanu na 31 sierpnia 2018 r.) wynosiła od 5 do 16 miesięcy;
- opieszałość działań w przeprowadzaniu postępowań administracyjnych w odniesieniu do trzech zezwoleń na prowadzenie działalności przez przedsiębiorców na terenie Specjalnej Strefy Ekonomicznej „Starachowice”;

⁶ Dz. U. z 2017 r., poz. 1010 ze zm. Dalej: *ustawa o SSE*.

⁷ Dz. U. 2015 r. poz. 1473 (uchylone z dniem 2 lipca 2017 r.). Dalej: *rozporządzenie w sprawie kryteriów*.

⁸ Dalej: Spółki Zarządzające lub Zarządzający.

⁹ Dz. U. z 2018 r. poz. 1986, ze zm. dalej: *Pzp*.

¹⁰ Dalej UE.

¹¹ Dalej: PSSE sp. z o.o.

¹² Dz. U. z 2018 r. poz. 2289

¹³ Dalej FS.

- wyrażenie zgody na zbycie przez PSSE sp.z o.o. udziałów spółki Inveno sp. z o.o. za kwotę 13,9 tys. zł bez wyceny tych udziałów, w sytuacji gdy zaangażowanie kapitałowe w tej spółce wyniosło 488,4 tys. zł;
- nieokreślenie dla Spółek Zarządzających Strefami wytycznych, dotyczących niezbędnego zakresu kontroli wykonywanej w imieniu ministra właściwego do spraw gospodarki odnośnie wypełniania przez przedsiębiorców warunków zezwoleń,

Ponadto NIK stwierdziła, że Minister:

- nie podejmował skutecznych działań w zakresie wyłączenia z obszaru SSE terenów nieprzydatnych lub trwale niezagospodarowanych,
- nie gromadził i nie przekazywał odpowiednim organom kontrolnym danych dotyczących nieprawidłowości w ponoszonych przez przedsiębiorców wydatkach kwalifikowanych (na realizację inwestycji na terenie Strefy), a ujawnionych w toku kontroli zezwoleń na prowadzenie działalności gospodarczej na terenie SSE,
- nie określił warunków przyznania przedsiębiorcom ubiegającym się o prowadzenie działalności gospodarczej na terenie SSE wyższego – niż ustalony w 2014 r. – limitu maksymalnych kosztów kwalifikowanych określonych w zezwoleniu,
- nie weryfikował faktycznej realizacji inwestycji infrastrukturalnych przez jednostki samorządu terytorialnego w związku z ich deklaracjami załączanymi do wniosków Zarządzających o rozszerzenie granic SSE, co skutkowało brakiem wiedzy o faktycznie wykonanych przez deklarujących uzbrojeniach terenów objętych Strefami.

Podjęte w 2016 r. przez Ministra prace nad nową koncepcją funkcjonowania SSE doprowadziły do przyjęcia *ustawy o wspieraniu nowych inwestycji*¹⁴, która weszła w życie w dniu 30 czerwca 2018 r. Realizowała ona założenia *Strategii na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju do roku 2020 (z perspektywą do 2030)* -dalej: SOR¹⁵. Nowe regulacje eliminują niektóre wady dotychczasowego systemu funkcjonowania SSE (np. długotrwałe procedury włączania do Stref nowych terenów), jednak krótki czas obowiązywania tej ustawy nie pozwala na ocenę skuteczności wszystkich wprowadzonych regulacji.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

W okresie objętym kontrolą funkcjonowało 14 specjalnych stref ekonomicznych, zarządzanych przez spółki z udziałem Skarbu Państwa i jednostek samorządu terytorialnego, a w niektórych przypadkach także podmiotów prywatnych (w dwóch spółkach udział podmiotów prywatnych był większościowy). Zadania ministra właściwego do spraw gospodarki¹⁶ oraz Spółek Zarządzających uregulowano w *ustawie o SSE*. Minister podjął w 2016 r. prace nad nową koncepcją funkcjonowania SSE. W efekcie tych prac *ustawą z dnia 10 maja 2018 r. o wspieraniu nowych inwestycji* wprowadzono nową koncepcję funkcjonowania SSE.

W latach 2014-2017 dochody sektora finansów publicznych z tytułu funkcjonowania SSE wyniosły 19 283,1 mln zł, w tym budżetu państwa – 2 116,1 mln zł, jednostek

¹⁴ Ustawa z dnia 10 maja 2018 r. o wspieraniu nowych inwestycji (Dz.U. poz. 1 162).

¹⁵ Strategia przyjęta uchwałą nr 8 Rady Ministrów z dnia 14 lutego 2017 r. (M.P. poz. 260).

¹⁶ Kolejno: Ministra Gospodarki, Ministra Rozwoju i Ministra Przedsiębiorczości i Technologii.

samorządu terytorialnego – 6 333,4 mln zł, NFZ – 4 604,7 mln zł i ZUS – 6 228,9 mln zł.

1. Zgodność kierunków rozwoju SSE i form wsparcia dla przedsiębiorców z celami ich działalności oraz celami strategii rządowych

1.1. Realizacja zadań w zakresie zmian granic SSE oraz zatwierdzenia *Planów rozwoju SSE*

1.1.1. Działania w zakresie zmiany granic SSE

Opis stanu faktycznego

W latach 2015-2017 Ministerstwo rozpatrzyło 29 wniosków o zmianę granic SSE z 42 wniesionych w tym okresie (dwa zostały wycofane). W efekcie decyzji Ministra włączono 358 obszarów o łącznej powierzchni 4 062,2 ha oraz wyłączono nieruchomości o łącznej powierzchni 589,3 ha, przy czym wyłączenie 422,6 ha z Legnickiej SSE w 2016 r. miało na celu włączenie tych gruntów do Wałbrzyskiej SSE. Czas rozpatrywania poszczególnych wniosków od momentu ich złożenia do wydania właściwego *rozporządzenia Rady Ministrów* wynosił od 5 dni do ponad 20 miesięcy. W celu usprawnienia i przyspieszenia procesów zmian granic Ministerstwo w 2016 r. przekazało Zarządzającym wytyczne zawierające m.in. specyfikację wymaganych dokumentów i ich merytorycznej zawartości w odniesieniu do gruntów publicznych i prywatnych. Na dzień 30 czerwca 2018 r. nie zakończono natomiast procesu zmiany granic w odniesieniu do 10 wniosków, złożonych głównie w drugiej połowie 2017 r.

(dowód: akta kontroli str. 825, 827-840, 935, 1680)

Wnioski o zmianę granic SSE

Szczegółową kontrolą NIK objęła pięć wniosków o zmianę granic SSE:

- wniosek PSSE sp. z o.o. uwzględniający łącznie trzy wcześniejsze wnioski (z 31 grudnia 2015 r. oraz 17 i 23 maja 2016 r.) o włączenie 36 obszarów o łącznej powierzchni 223,8 ha; *rozporządzeniem Rady Ministrów z dnia 28 grudnia 2016 r. zmieniającym rozporządzenie w sprawie pomorskiej specjalnej strefy ekonomicznej*¹⁷ obszar Strefy rozszerzono o 206,3 ha; szczegółową kontrolą objęto włączenie do Strefy obszaru 51,0 ha gruntów stanowiących własność Skarbu Państwa i Gminy Police, który oddano w użytkowanie wieczyste Zakładom Chemicznym „Police” SA i Zarządowi Portu Police sp. z o.o. (wniosek z 31 grudnia 2015 r.);
- wniosek Katowickiej Specjalnej Strefy Ekonomicznej SA¹⁸ z 5 czerwca 2015 r., który pierwotnie dotyczył włączenia 43 obszarów o łącznej powierzchni 515,3 ha; ostatecznie *rozporządzeniem Rady Ministrów z dnia 16 grudnia 2016 r. zmieniającym rozporządzenie w sprawie katowickiej specjalnej strefy ekonomicznej*¹⁹ włączono w granice Strefy 32 obszary o łącznej powierzchni 269,7 ha;
- wniosek Warmińsko-Mazurskiej Specjalnej Strefy Ekonomicznej SA²⁰ z 23 czerwca 2015 r., który pierwotnie dotyczył włączenia 37 obszarów o łącznej powierzchni 249,7 ha; Zarządzający Strefą siedmiokrotnie modyfikował wnio-

¹⁷ Dz.U. poz. 2242.

¹⁸ Dalej KSSE SA.

¹⁹ Dz.U. poz. 2236.

²⁰ Dalej W-MSSE SA.

sek i ostatecznie rozporządzeniem Rady Ministrów z dnia 21 grudnia 2016 r. zmieniającym rozporządzenie w sprawie warmińsko-mazurskiej specjalnej strefy ekonomicznej²¹ granicami Strefy objęto 40 obszarów o łącznej powierzchni 350,0 ha;

- wniosek Wałbrzyskiej Specjalnej Strefy Ekonomicznej „INVEST PARK” sp. z o.o.²² z 23 czerwca 2016 r.; rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 27 czerwca 2016 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie wałbrzyskiej specjalnej strefy ekonomicznej²³ w pełni uwzględniło wniosek i w efekcie powiększono Strefę o cztery obszary o łącznej powierzchni 422,6 ha;
- wniosek Łódzkiej Specjalnej Strefy Ekonomicznej SA²⁴ z 29 marca 2017 r., który pierwotnie dotyczył włączenia pięciu obszarów o łącznej powierzchni 268,4 ha; rozporządzeniem Rady Ministrów z dnia 23 listopada 2017 r. zmieniającym rozporządzenie w sprawie łódzkiej specjalnej strefy ekonomicznej²⁵ powiększono Strefę o cztery obszary o łącznej powierzchni 259,4 ha.

Powierzchnia obszarów wnioskowana do objęcia Strefami w skontrolowanych wnioskach wyniosła 1 679,8 ha, natomiast powierzchnia ostatecznie uwzględniona w rozporządzeniach Rady Ministrów stanowiła 1 508,0 ha.

(dowód: akta kontroli str. 51-77, 82-107, 174-214)

Wnioski zbadano pod względem ich kompletności oraz zgodności procesu ich rozpatrywania z wymogami: przepisów prawa²⁶, *Koncepcją rozwoju specjalnych stref ekonomicznych*²⁷ i wytycznymi Ministerstwa z 2016 r.

Inwestycje planowane na terenach objętych wnioskami były zgodne z polityką rozwoju poszczególnych Stref, określoną w *Planach rozwoju* oraz spełniały warunki określone w *Koncepcji rozwoju SSE*. Stosownie do wymogów, zbadane wnioski o włączenie gruntów publicznych ostatecznie zawierały opis istniejącej infrastruktury technicznej lub dokumenty wydane przez właściwe jednostki samorządu terytorialnego, potwierdzające plany budowy/rozbudowy inwestycji infrastrukturalnych z podaniem terminu ich realizacji. Nieruchomości, odnośnie których gminy zobowiązały się do pełnego lub częściowego uzbrojenia, stanowiły: 207,0 ha (79,8%) we wniosku ŁSSE SA, 151,1 ha (43,2%) we wniosku W-MSSE SA i 43,8 ha (16,2%) we wniosku KSSE SA.

W odniesieniu do gruntów prywatnych (po ostatecznym skorygowaniu wniosków) spełniały one warunki określone w art. 5 ust. 3 *ustawy o SSE* oraz w *rozporządzeniu Rady Ministrów z 10 grudnia 2008 r. w sprawie kryteriów, których spełnienie umożliwia objęcie niektórych gruntów specjalną strefą ekonomiczną*²⁸.

Całkowity czas procedowania wniosków (od wpływu pierwotnego wniosku do Ministerstwa do wydania właściwego *rozporządzenia Rady Ministrów*) wyniósł: 5 dni w przypadku WSSE sp. z o.o., 8 miesięcy - ŁSSE SA, 12 miesięcy - PSSE sp. z o.o., 18 miesięcy w przypadku W-MSSE SA i KSEE SA. Na czasochłonność procedowania wniosków wpływały:

²¹ Dz.U. poz. 2229.

²² Dalej WSSE sp. z o.o..

²³ Dz.U. poz. 959.

²⁴ Dalej ŁSSE SA.

²⁵ Dz.U. poz. 2172.

²⁶ *Ustawa o SSE, rozporządzenie w sprawie kryteriów*, rozporządzenia Ministra Gospodarki określające *Plany rozwoju* poszczególnych Stref.

²⁷ Dalej: *Koncepcja rozwoju SSE*, Koncepcja ta przyjęta została przez Radę Ministrów w dniu 27 stycznia 2009 r. i określała zasady włączania do stref nowych obszarów.

²⁸ Dz.U. z 2015 r. poz. 1473 (rozporządzenie uchylone z dniem 2 lipca 2017 r.).

- niekompletność wniosków i związany z tym czas oczekiwania na uzupełnienie dokumentacji przez Zarządzających,
- analiza wniosków w Ministerstwie; nie stwierdzono w tym zakresie zwłoki w działaniach urzędników Ministerstwa – przykładowo w odniesieniu do pierwotnego wniosku Spółki Zarządzającej Warmińsko-Mazurską SSE (wplynął 24 czerwca 2015 r.) stanowisko Podsekretarza Stanu w Ministerstwie Gospodarki, zawierające uwagi dotyczące niekompletności wniosku i braku zasadności objęcia Strefą niektórych terenów, zostało wysłane do wnioskodawcy w ciągu kilku dni; natomiast czynności te wydłużały się w przypadkach ponownego uzupełniania dokumentacji, konieczności wyjaśniania i przeprowadzania korekt wynikających z podawania przez Zarządzających nieprawdziwych lub niepełnych informacji,
- proces legislacyjny po zgłoszeniu projektu do wykazu prac legislacyjnych Rady Ministrów; w przypadku wniosku Zarządzającego Warmińsko-Mazurską SSE proces legislacyjny trwał prawie pięć miesięcy, w pozostałych przypadkach okres ten trwał do dwóch miesięcy.
(dowód: akta kontroli str. 51-77, 82-107, 174-214, 345, 935, 943-987, 988-1290)

Kontrola warunków zezwoleń wydanych dla przedsiębiorców na prowadzenie działalności gospodarczej na włączanych gruntach prywatnych wykazała ich zgodność z projektami inwestycyjnymi wykazanymi w listach intencyjnych (we wnioskach o objęcie gruntów Strefą) oraz z uzasadnieniem do projektów *rozporządzeń Rady Ministrów* zmieniających granice Stref.

(dowód: akta kontroli str. 943-987)

Wnioski dużych przedsiębiorców o przyznanie pomocy publicznej

W latach 2015-2017 do Ministra wpłynęły 23 wnioski o udzielenie pomocy publicznej na podstawie art. 17a *ustawy o SSE*, z czego 12 wniosków zostało rozpoznanych pozytywnie²⁹.

W Ministerstwie nie opracowano procedury postępowania z wnioskami tzw. dużych przedsiębiorców, gdyż – jak wynika z wyjaśnień Zastępcy Dyrektora DRI³⁰ – przepisy nie określały takiego wymogu.

Kontrolą NIK objęła dwa wnioski o przyznanie pomocy dla inwestycji (dotyczące terenów o największej powierzchni), złożone przez Indykpol SA oraz Ciech Soda Polska SA (odpowiednio z dnia 31 sierpnia 2015 r., uzupełniony dokumentacją z dnia 25 listopada 2015 r., oraz z 19 czerwca 2015 r., uzupełniony i skorygowany dokumentacją z dnia 22 lipca 2015 r.). Pierwszy wniosek dotyczył inwestycji planowanej do realizacji w Olsztynie na terenie Warmińsko-Mazurskiej SSE, drugi – w Janikowie na terenie Pomorskiej SSE. W obu przypadkach charakter przedsięwzięć polegał na zwiększeniu zdolności produkcyjnych istniejącego zakładu. Wnioski były analizowane przez Departament Instrumentów Wsparcia MG, m.in. pod względem zgodności z wymogami art. 6 ust.3 *rozporządzenia Komisji (UE) nr 651/2014 z 17czerwca 2014 r. uznającego niektóre rodzaje pomocy za zgodne z rynkiem wewnętrznym w zastosowaniu art. 107 i 108 Traktatu*³¹. Analizy wykazały,

²⁹ W przypadku pozostałych 11 wniosków: w stosunku do czterech wniosków Minister odmówił potwierdzenia wystąpienia efektu zachęty, w przypadku trzech wniosków przedsiębiorcy wycofali wnioski, w kolejnych trzech – zrezygnowali z ubiegania się o włączenie terenu pod inwestycję w granice Strefy. Jeden wniosek o przyznanie pomocy publicznej i potwierdzenie efektu zachęty został złożony do ministerstwa, choć w dacie złożenia, jak i terminie późniejszym nie było wniosku Strefy o włączenie w jej granice terenu planowanej inwestycji.

³⁰ Pismo z 9 lipca (bez sygnatury).

³¹ Dz.U. UE L 187 z 26 czerwca 2014 r., str.1, ze zm.

że bez pomocy publicznej przedsięwzięcia nie osiągnęłyby wystarczającej efektywności, w związku z tym nie zostałyby zrealizowane. Potwierdzenie efektu zachęty, określonego w art. 17a ust. 2 *ustawy o SSE* nastąpiło w przypadku Indykpolu SA w dniu 2 grudnia 2015, a dla Ciech Soda Polska SA w dniu 30 lipca 2015 r.

(dowód: akta kontroli str. 825-826, 841-896)

Utrata mocy rozporządzenia Rady Ministrów z 10 grudnia 2008 r. w sprawie kryteriów, których spełnienie umożliwi objęcie niektórych gruntów specjalną strefą ekonomiczną

W art. 18 *ustawy z 6 lipca 2016 r. o aktywizacji przemysłu okrętowego i przemysłów komplementarnych*³² wprowadzono zmiany do *ustawy o SSE*, których celem było - jak wynika z uzasadnienia do projektu - umożliwienie prowadzenia działalności przez sektor budownictwa okrętowego na terenach SSE. W związku z powyższymi zmianami zaistniała konieczność wydania m.in. nowego *rozporządzenia Rady Ministrów* na podstawie art. 4 ust. 4 *ustawy o SSE*. Dotychczasowe *rozporządzenie w sprawie kryteriów*, zgodnie z art. 22 *ustawy o aktywizacji przemysłu okrętowego*, zachowywało moc do dnia wejścia w życie nowych przepisów wykonawczych, jednak nie dłużej niż przez 6 miesięcy od dnia wejścia w życie *ustawy o aktywizacji przemysłu okrętowego*. Z dniem 2 lipca 2017 r. utraciło moc *rozporządzenie w sprawie kryteriów*, wydane na podstawie art. 5 ust. 4 *ustawy o SSE*. Nowych przepisów wykonawczych nie wydano.

Ustawa o aktywizacji przemysłu okrętowego weszła w życie 1 stycznia 2017 r., w związku z czym z dniem 2 lipca 2017 r. przepisy *rozporządzenia w sprawie kryteriów* straciły moc. Po tej dacie pozostała zatem jedynie możliwość udzielania zezwoleń na pierwszą inwestycję na obszarach prywatnych włączonych do Stref przed 2 lipca 2017 r. Utracona została natomiast możliwość rozszerzenia granic SSE o nowe tereny prywatne, wydawania zezwoleń na kolejne projekty planowane na wcześniej włączonych gruntach prywatnych do Stref oraz zwiększenia obszaru SSE z tytułu kryterium niezbędności, gdy realizacja rozpoczętej inwestycji na terenach prywatnych wymagała powiększenia terenu Strefy o nie więcej niż 2 ha (kryterium niezbędności).

Możliwość zwiększenia obszaru SSE o nie więcej niż 2 ha uwzględniono w nowelizacji *ustawy o SSE* przeprowadzonej na mocy art. 38 pkt 1 *ustawy o wspieraniu nowych inwestycji*, który w omawianym zakresie wszedł w życie 30 czerwca 2018 r. Dokonano zmian przepisów art. 5 ust. 3 i 4 *ustawy o SSE* w celu ponownego umożliwienia włączania gruntów prywatnych do Stref w zakresie w jakim było to konieczne dla pełnej realizacji rozpoczętej inwestycji (o nie więcej niż 2 ha). Intencją tej zmiany było rozwiązanie problemów przedsiębiorców, którzy z uwagi na utratę mocy przedmiotowego aktu wykonawczego nie mogli po 1 lipca 2017 r. skorzystać z instrumentu zwiększenia terenu w celu zrealizowania inwestycji na terenie SSE.

Minister nie rozpatrzył przed 2 lipca 2017 r. wniosków o włączenie w granice Stref gruntów prywatnych obejmujących łącznie 118,2 ha. Wnioski te złożyły w drugiej połowie czerwca 2017 r. Spółki Zarządzające: Mielecką SSE³³, Warmińsko-Mazurską SSE i Łódzką SSE (grunty dotyczyły 6 przedsiębiorców) oraz jeden przedsiębiorca, który samodzielnie wystąpił o poszerzenie granic Wałbrzyskiej SSE.

Jak wynika z wyjaśnień Zastępcy Dyrektora DRI³⁴ po dniu 2 lipca 2017 r. do Ministerstwa nie wpływały wnioski o włączenie gruntów prywatnych w granice Stref,

³² Dz.U. z 2018 r., poz. 387 ze zm. Dalej: *ustawa o aktywizacji przemysłu okrętowego*.

³³ Spółką Zarządzającą MSSE była Agencja Rozwoju Przemysłu SA. Dalej: ARP.

³⁴ Pismo z dnia 9 lipca 2018 r

gdyż Zarządzającym została przekazana informacja, że Ministerstwo nie będzie rozpatrywać takich wniosków z uwagi utratę mocy aktu wykonawczego oraz brak nowych przepisów.

Jak wynika z wyjaśnień Minister Jadwigi Emilewicz³⁵ po 1 stycznia 2017 r. (od wejścia w życie ustawy o aktywizacji przemysłu okrętowego) nie zgłoszono żadnego wniosku o poszerzenie granic SSE o grunty prywatne w zakresie budownictwa okrętowego i przemysłu komplementarnego i nie wydano żadnego zezwolenia na prowadzenie takiej działalności na terenie SSE.

(dowód: akta kontroli str. 825-826, 1313-1314, 1479-1481, 1524-1549, 1680)

Audyt gruntów

Zgodnie z *Koncepcją rozwoju SSE* Spółki Zarządzające były zobowiązane do przeprowadzenia, według stanu na koniec 2008 r., audytu wszystkich niezagospodarowanych gruntów włączonych do Stref, wraz z podaniem planów wobec nich. Szczególnie należało uwzględnić w analizach tereny nieposiadające infrastruktury komunikacyjnej i technicznej oraz takie, gdzie niemożliwa była realizacja jakichkolwiek projektów inwestycyjnych (np. tereny podmokłe) lub już prowadzona była na nich działalność gospodarcza niewymagająca uzyskania zezwolenia.

Wyniki audytu gruntów zostały przedstawione przez Ministra Gospodarki w dokumencie z czerwca 2009 r. *Inwentaryzacja gruntów objętych specjalnymi strefami ekonomicznymi oraz analiza ich funkcjonowania, w szczególności w zakresie możliwości inwestycyjnych na gruntach prywatnych i publicznych*. Na dzień 31 grudnia 2008 r. łączny obszar Stref wynosił 11 845 ha, a stopień zagospodarowania 67,5%, w tym grunty publiczne zagospodarowano w 60,6%, a prywatne – w 88,4%. W dokumencie stwierdzono, że przy limicie obszaru Stref określonym łącznie na 20 tys. ha³⁶ „nie ma potrzeby szybkiego wyłączenia gruntów nieatrakcyjnych inwestycyjnie, tym bardziej, że na części z nich gminy poniosły już nakłady na budowę infrastruktury”.

Na koniec 2008 r. tereny niezagospodarowane stanowiły 32,5% obszaru Stref (3 851 ha). W odniesieniu do niezagospodarowanych gruntów publicznych (3 510 ha) przedstawiona analiza możliwości inwestycyjnych objęła wszystkie Strefy. Zarządzający wskazali do wyłączenia tereny o łącznej powierzchni około 167 ha, z czego wyłączenie niektórych obszarów nastąpiło już na początku 2009 r. Największe obszarowo wyłączenie planowane było w Wałbrzyskiej SSE w odniesieniu do terenu o powierzchni 58,4 ha, stanowiącego własność Agencji Nieruchomości Rolnych (ARN). Zarządzający wskazał, że wadą tego terenu – podobnie jak w niektórych innych przypadkach, gdzie tereny stanowiły własność ARN – była zbyt wysoka cena, uniemożliwiająca pozyskanie nabywcy/inwestora.

Łączna powierzchnia niezagospodarowanych gruntów prywatnych na koniec grudnia 2008 r. wyniosła 342 ha. Analizę możliwości inwestycyjnych niezagospodarowanych gruntów prywatnych przeprowadzono w tych Strefach, w których takie tereny stanowiły ponad 10% włączonych gruntów prywatnych. Do planowanego wyłączenia Zarządzający wskazali grunty prywatne o powierzchni 92,6 ha, z których największy był teren w Swarzędzu o powierzchni 53,0 ha (Kostrzyńsko-Słubicka SSE). Barię w jego zagospodarowaniu była przede wszystkim wysoka cena nieruchomości.

(dowód: akta kontroli str. 897-934)

³⁵ Pismo z 4 września (znak: RPW/75278/2018), podpisane z upoważnienia przez Podsekretarza Stanu Tadeusza Kościńskiego.

³⁶ Limit ten został określony zmianą ustawy o SSE - ustawa z dnia 30 maja 2008 r. o zmianie ustawy o specjalnych strefach ekonomicznych (Dz. U. Nr 118, poz. 746, ze zm.).

1.1.2. Plany rozwoju SSE

Plany rozwoju poszczególnych SSE zostały wprowadzone w dniu 26 czerwca 2009 r. (dla Kostrzyńsko-Słubickiej SSE)³⁷ oraz w dniu 31 sierpnia 2009 r. (dla pozostałych SSE) odpowiednimi rozporządzeniami Ministra Gospodarki z dnia 31 sierpnia 2009 r. w sprawie ustalenia planu rozwoju³⁸. W Planie rozwoju każdej ze Stref określono misję Strefy, cele jej ustanowienia, działania służące osiągnięciu celów ustanowienia Strefy oraz etapy rozwoju Strefy z terminami realizacji. Realizacja misji każdej ze Stref miała polegać na podejmowaniu inicjatyw mających na celu wzrost innowacyjności gospodarki na obszarach objętych Strefą. W punkcie 6.1 Planu rozwoju wskazano inwestycje znaczące dla poszczególnych regionów, objętych misją danej SSE. W pkt. 6.2 wymieniono etapy rozwoju Strefy, wyznaczając termin realizacji celów poszczególnych etapów, w tym m.in. termin osiągnięcia pełnego zagospodarowania Strefy.

W latach 2015-2017 znowelizowano Plany rozwoju trzech Stref, w związku z objęciem granicami tych Stref terenów położonych w województwach dotychczas nieobjętych Strefą i koniecznością wskazania m.in. w Planach rozwoju dla poszczególnych województw inwestycji istotnych dla ich rozwoju:

- w związku ze zmianą obszaru Legnickiej SSE rozporządzeniem Rady Ministrów z dnia 3 listopada 2015 r. zmieniającym rozporządzenie w sprawie legnickiej specjalnej strefy ekonomicznej³⁹ poprzez włączenie gruntu w województwie lubuskim (gmina Iłowa) o powierzchni 52,84 ha, rozporządzeniem Ministra Rozwoju z dnia 16 września 2016 r. zmieniającym rozporządzenie w sprawie ustalenia planu rozwoju Legnickiej Specjalnej Strefy Ekonomicznej⁴⁰ znowelizowano Plan rozwoju; rozporządzenie weszło w życie 20 października 2016 r.,
- w związku z wejściem w życie rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 11 kwietnia 2016 r. zmieniającego rozporządzenie w sprawie krakowskiej specjalnej strefy ekonomicznej⁴¹ i objęciem Strefą terenu o łącznej powierzchni 10,37 ha, położonego w województwie świętokrzyskim (w gminie Jędrzejów) znowelizowano Plan rozwoju tej Strefy rozporządzeniem Ministra Rozwoju z dnia 21 września 2016 r. zmieniającego rozporządzenie w sprawie ustalenia planu rozwoju specjalnej strefy ekonomicznej Krakowski Park Technologiczny⁴²; rozporządzenie weszło w życie 18 października 2016 r.,
- w związku z wejściem w życie rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 28 grudnia 2016 r. zmieniającego rozporządzenie w sprawie pomorskiej specjalnej strefy ekonomicznej⁴³ i objęciem Strefą terenu o łącznej powierzchni 94,06 ha, położonego w województwie lubelskim (w gminie Biała Podlaska) znowelizowano Plan rozwoju tej Strefy rozporządzeniem Ministra Rozwoju i Finansów z dnia 12 grudnia 2017 r. zmieniającego rozporządzenie w sprawie ustalenia planu rozwo-

³⁷ rozporządzenie Ministra Gospodarki z dnia 26 czerwca 2009 r. w sprawie ustalenia planu rozwoju Kostrzyńsko-Słubickiej Specjalnej Strefy Ekonomicznej (Dz. U. Nr 113, poz. 940).

³⁸ Dz. U. z 2009 r. Nr 158, poz. 1242; Dz. U. z 2009 r. Nr 158, poz. 1243; Dz. U. z 2017 r. poz. 2037; Dz. U. z 2017 r., poz. 2033; Dz. U. z 2014 r. poz. 452; Dz. U. z 2009 r. Nr 158, poz. 1249; Dz. U. z 2015 r. poz. 569; Dz. U. z 2009 r. Nr 158, poz. 1251; Dz. U. z 2014 r., poz. 70; Dz. U. z 2009 r. Nr 158, poz. 1250; Dz. U. z 2009 r. Nr 158, poz. 1253; Dz. U. z 2009 r. Nr 158, poz. 1254; Dz. U. z 2018 r. poz. 2289.

³⁹ Dz. U. z 2015 r. poz. 1874.

⁴⁰ Dz. U. z 2016 r. poz. 1613. Dalej: rozporządzenie zmieniające Plan rozwoju LSSE.

⁴¹ Dz. U. z 2016 r. poz. 571.

⁴² Dz. U. z 2016 r. poz. 1603. Dalej: rozporządzenie zmieniające Plan rozwoju KPT.

⁴³ Dz. U. z 2016 r. poz. 2242.

ju Pomorskiej Specjalnej Strefy Ekonomicznej⁴⁴; rozporządzenie weszło w życie 17 stycznia 2018 r.

W wymienionych trzech znowelizowanych *Planach rozwoju* zawarto również zapis iż funkcjonowanie Stref ma wpierać rozwój gospodarczo-społeczny regionów objętych Strefą z zamiarem osiągnięcia m.in. celów *Strategii na rzecz inteligentnego i zrównoważonego rozwoju sprzyjającego włączeniu społecznemu – Europa 2020*⁴⁵, a w przypadku Pomorskiej SSE – także SOR.

Jak wynika z wyjaśnień Zastępcy Dyrektora DRI⁴⁶ nowelizacja *Planów rozwoju* Stref w powyższym zakresie dokonywana była na wniosek Stref. Minister nie dokonywał zmian *Planów rozwoju* w związku z nową koncepcją działalności SSE, w tym nową koncepcją sporządzania i aktualizowania planów rozwoju inwestycji w projektowanej wówczas *ustawie o wspieraniu nowych inwestycji*.

(dowód: akta kontroli str. 1294-1295, 1304, 1316-1317, 1684-1685)

1.2. Wykonywanie przez Ministra zadań przypisanych w strategiach rządowych oraz w *Koncepcji rozwoju SSE*

1.2.1. Realizacja zadań określonych w *Strategii Innowacyjności i Efektywności Gospodarki Dynamiczna Polska 2020*⁴⁷ i w *Programie Rozwoju Przedsiębiorstw do 2020 r.*⁴⁸

Opis stanu faktycznego

Od 2015 r. z inicjatywy ministra właściwego do spraw gospodarki do katalogu ustawowych zadań Spółek Zarządzających dodano zadanie - podejmowanie działań zmierzających do powstania klastrów⁴⁹. W uzasadnieniu do projektu zmiany *ustawy o SSE z 2014 r.* opracowanym w MG stwierdzono, że po 15 latach funkcjonowania SSE zauważalne były skupiska branżowe firm – potencjał do tworzenia struktur klastrowych. Jak stwierdzono w uzasadnieniu, w takich przypadkach Spółki Zarządzające powinny pełnić rolę koordynatora i tworzyć warunki do rozwoju klastrów.

(dowód: akta kontroli str. 324-325)

W SIEG, w Kierunku Działań 2.3 *Wspieranie współpracy w tworzeniu i wdrażaniu innowacji* wskazano Działanie 2.3.3. *Wspieranie współpracy w ramach klastrów*, polegające m.in. na wprowadzeniu nowych instrumentów wsparcia dla powstawania powiązań klastrowych w ramach funkcjonujących SSE, przeprowadzenie screeningu specjalizacji branżowych, nawiązanie dialogu ze Spółkami Zarządzającymi w celu wypracowania form wsparcia, mogących wygenerować pożądaną efekt. Odpowiedzialnym za realizację działania był minister właściwy do spraw gospodarki przy udziale Polskiej Agencji Rozwoju Przedsiębiorczości (PARP) i Spółek Zarządzających.

Grupa Robocza do spraw polityki klastrowej⁵⁰ w raporcie z 2012 r. *Kierunki i założenia polityki klastrowej w Polsce do 2020 r.* rekomendowała dwa kierunki wsparcia klastrów: dofinansowanie koordynatorów klastrów z poziomu regionów oraz wsparcie dla krajowych klastrów kluczowych⁵¹. Zgodnie z koncepcją (opracowaną przez

⁴⁴ Dz. U. z 2018 r. poz. 6. Dalej: *rozporządzenie zmieniające plan rozwoju PSSE*.

⁴⁵ Dalej: *Strategia Europa 2020*.

⁴⁶ Pismo przekazane kontrolerom NIK w dniu 9 sierpnia 2018 r. (pismo bez daty i bez sygnatury).

⁴⁷ Dalej: SIEG. *Strategia przyjęta uchwałą nr 7 Rady Ministrów z 15 stycznia 2013 r.* (M. P. poz. 73).

⁴⁸ Dalej: PRP. *Program wykonawczy do SIEG, zatwierdzony uchwałą Rady Ministrów z dnia 8 kwietnia 2014 r.*

⁴⁹ *Ustawą z dnia 28 listopada 2014 r. o zmianie ustawy o specjalnych strefach ekonomicznych oraz niektórych innych ustaw* (Dz.U. poz. 1854).

⁵⁰ Powołana w ramach przedsięwzięcia Polskiej Agencji Rozwoju Przedsiębiorczości (PARP) „*Polskie klastry i polityka klastrowa*”. Przewodniczącą Grupy była Podsekretarz Stanu w MG.

⁵¹ Dalej KKK.

PARP w 2014 r.) wyboru KKK, klastry te miały przyczynić się do rozwoju gospodarczego kraju poprzez podnoszenie jakości produktów, poziomu innowacyjności, jakości kształcenia i jakości życia. Ich działalność miała być powiązana z kierunkami rozwoju kraju, w szczególności z inteligentnymi specjalizacjami. KKK zapewniono finansowanie m.in. z Programu Operacyjnego Inteligentny Rozwój (PO IR). Alokacja środków PO IR na lata 2014-2020 wyniosła 131,4 mln zł.

W PRP przewidziano realizację Działania 2.3. SIEG poprzez Działanie 2.2.2. *Wzmocnienie rozwoju klastrów*. Działanie 2.2.2 PRP ukierunkowane było na wspieranie istniejących i nowoutworzonych klastrów poprzez dofinansowanie koordynatorów klastrów oraz zintegrowanie dostępnego wsparcia publicznego wokół wybranych klastrów o kluczowym znaczeniu i potencjale konkurencyjnym dla gospodarki (wsparcie centralne) i poszczególnych regionów (wsparcie regionalne), wpisujących się w inteligentne specjalizacje krajowe⁵² oraz regionalne. Działanie 2.2.2. PRP uwzględniało Spółki Zarządzające SSE i przypisywało im zadania w realizacji polityki klastrowej, m.in. świadczenie usług na rzecz podmiotów klastra w zakresie analiz, doradztwa, szkoleń, foresightu, transferu technologii, komercjalizacji wiedzy, ochrony praw własności intelektualnej, promocji, ekspansji na rynki zagraniczne, udostępniania infrastruktury laboratoryjnej, pozyskiwania finansowania.

W SIEG założono, że realizacja działania 4.2.2.⁵³ *Działania na rzecz polityki klastrowej na terenach specjalnych stref ekonomicznych* polegać będzie na przeformułowaniu obecnej polityki klastrowej w celu zdynamizowania działalności gospodarczej w SSE i zapewnieniu długookresowych korzyści dla funkcjonujących tam przedsiębiorstw. Za realizację działania odpowiedzialny był minister właściwy do spraw gospodarki przy udziale Polskiej Agencji Informacji i Inwestycji Zagranicznych (PAIIIZ). Nie przewidziano angażowania się w realizację tego działania Spółek Zarządzających. Zgodnie z PRP działanie to również miało być realizowane przez działanie 2.2.2. PRP.

Jak wynika z wyjaśnień Dyrektora Departamentu Analiz Gospodarczych⁵⁴ w latach 2015-2017 minister właściwy do spraw gospodarki nie przeprowadził screeningu specjalizacji branżowej, nie wypracował nowych instrumentów powiązań klastrowych oraz nie nawiązał dialogu z Zarządzającymi SSE w celu wypracowania form wsparcia.

Jak wynika z wyjaśnień Zastępcy Prezesa PARP⁵⁵ w ramach działania 2.2.2. PARP nie podejmowała wspólnie ze Spółkami Zarządzającymi działań związanych ze świadczeniem przez nie usług dla klastra, jako jednostki otoczenia biznesu.

(dowód: akta kontroli str. 219-223, 243-244, 273-plyta CD, 283, 290, 766)

W latach 2015-2017 Spółki Zarządzające zwiększyły zaangażowanie w inicjatywy dotyczące działalności klastrowej. W 2014 r. sześć Spółek Zarządzających było zaangażowanych w działalność dziesięciu klastrów, a w 2017 r. dziesięć Spółek było zaangażowanych w działalność 22 klastrów. Liczba przedsiębiorców działających w ramach klastrów, w których działania zaangażowane były Spółki Zarządzające, zwiększyła się ze 179 w 2014 r. do 518 w 2017 r., w tym udział MŚP ze 108 do

⁵² Krajowe inteligentne specjalizacje (grudzień 2017 r.) w obszarach: zdrowe społeczeństwo, innowacyjne technologie procy i produkty sektora rolno-spożywczego i leśno-drzewnego, biotechnologiczne i chemiczne procesy, bioproducty i produkty chemii specjalistycznej oraz inżynierii środowiska; zrównoważona energetyka, surowce naturalne i gospodarka odpadami, innowacyjne technologie i procesy przemysłowe (w ujęciu horyzontalnym). Inteligentne specjalizacje regionalne określono dla każdego z województw.

⁵³ Działanie zaplanowane w SIEG w Działaniu 4.2. *Wspieranie napływu innowacyjnych oraz odpowiedzialnych inwestycji zagranicznych* zawarte w celu szczegółowym 4 *Wzrost umiędzynarodowienia polskiej gospodarki*.

⁵⁴ Pismo z 4 lipca 2018 r. nr IK/787633.

⁵⁵ Pismo z 10 sierpnia 2018 r. nr BAW.KK.071.2.2018.MN.

193⁵⁶. Cztery Spółki nie organizowały, nie zarządzały i nie były inicjatorami powstania klastra (PSSE Sp. z o.o., Suwalska Specjalna Strefa Ekonomiczna SA, W-MSSE SA i Specjalna Strefa Ekonomiczna Małej Przedsiębiorczości SA). Agencja Rozwoju Przemysłu SA (ARP) oddział w Tarnobrzegu zaangażowana była tylko w klastrowy edukacyjny. W latach 2015-2017 Minister otrzymywał, w ramach sprawozdań z realizacji ustawy o SSE, informacje o działaniach podjętych przez poszczególnych Zarządzających w zakresie wspierania klastrów.

(dowód: akta kontroli str. 223-229, 290, 319-329, 818-821, 2190-2191)

W celu monitorowania postępu realizacji celu szczegółowego 2 *Stymulowanie innowacyjności poprzez wzrost efektywności wiedzy i pracy*, a w nim poddziałania 2.3.3. SIEG Rada Ministrów, ustaliła wskaźnik udziału przedsiębiorstw przemysłowych MŚP współpracujących w swej działalności innowacyjnej w inicjatywach klastrowych lub innych sformalizowanych formach współpracy w liczbie przedsiębiorstw aktywnych innowacyjnie. Według danych GUS wartość wskaźnika w 2015 r. wyniosła 8,2% wobec planowanej 16%. W 2016 r. wartość wskaźnika wyniosła 10,1%, a w 2017 r. wyniosła 8,7%. Założono, że w 2020 r. wartość wskaźnika wyniesie 20,0%. W MPiT nie analizowano przyczyn kształtowania się wskaźnika poniżej wartości planowanej i nie podejmowano działań zaradczych, aby zapewnić osiągnięcie zaplanowanej wartości docelowej w 2020 r.

(dowód: akta kontroli str. 273- płyta CD, 280-283)

W *Strategii na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju do roku 2020 (z perspektywą do 2030)*⁵⁷ wskazano konieczność podjęcia prac nad aktualizacją dziewięciu strategii, w tym SIEG. W MPiT trwały prace nad projektem *Strategii Produktowności*, która miała być aktualizacją SIEG. W *Strategii Produktowności* MPiT zamierzało wyznaczyć nowe kierunki polityki klastrowej. Zakończenie prac nad projektem zaplanowano na 2019 r.

(dowód: akta kontroli str. 273- płyta CD, 280-283)

1.2.2. Realizacja zadań określonych w *Strategii na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju do roku 2020 (z perspektywą do 2030)*

W SOR zaplanowano udział Zarządzających SSE w realizacji pierwszego celu szczegółowego *Trwały wzrost gospodarczy oparty coraz silniej o wiedzę, dane i doskonałość organizacyjną* w trzech obszarach: *Reindustrializacja, Małe i średnie przedsiębiorstwa oraz Kapitał dla rozwoju*.

W obszarze *Kapitał dla rozwoju*⁵⁸ projekt strategiczny stanowiła polityka inwestycyjna - pakiet działań na rzecz stworzenia systemu skoordynowanej i profesjonalnej obsługi inwestorów oraz procesów inwestycyjnych w formule jednego punktu kontaktowego (*one stop shop*) z wykorzystaniem instrumentu wsparcia, dopasowanego do celów rozwojowych gospodarki, w tym narzędzia działań inwestycyjnych, jakim były SSE. W obszarze tym założono również opracowanie systemu oceny inwestycji. Przygotowanie projektu polityki inwestycyjnej, a także rozpoczęcie jej realizacji miało nastąpić w 2017 r. Za opracowanie polityki inwestycyjnej od 2016 r. odpowiedzialny był Departament Inwestycji i Rozwoju w MR, a od 2018 r. Departament Rozwoju Inwestycji w MPiT. Funkcję dyrektora obu departamentów pełniła Grażyna Ciużyńska.

(dowód: akta kontroli str. 34, 330-331, 478-480)

⁵⁶ Dane dla 10 SSE, z których sześć SSE nie przekazało informacji lub przekazało informację w niepełnym zakresie np. brak danych o liczbie przedsiębiorców lub brak danych o MŚP.

⁵⁷ Strategia przyjęta uchwałą nr 8 Rady Ministrów z dnia 14 lutego 2017 r. (M.P. poz. 260). Dalej: SOR.

⁵⁸ Wymienione w SOR narzędzia: zmiana *Programu wsparcia inwestycji o istotnym znaczeniu dla gospodarki polskiej na lata 2011-2023* i kompleksowego systemu wsparcia w ramach SSE.

Minister właściwy do spraw gospodarki podjął decyzję o prowadzeniu prac nad polityką inwestycyjną w systemie projektowym bez przygotowania jednego dokumentu strategicznego. Powołany 18 października 2017 r. *Komitet Sterujący Programu polityka inwestycyjna*⁵⁹ zdecydował o prowadzeniu prac nad programem w strukturze zarządczej trzech projektów: nowa koncepcja funkcjonowania SSE, *Program wspierania inwestycji o istotnym znaczeniu dla gospodarki na lata 2011-2023* oraz *one stop shop*. W 2017 r. i 2018 r. realizowano następujące działania:

- *ustawa z dnia 10 maja 2018 r. o wspieraniu nowych inwestycji*, której projekt opracowano w październiku 2017 r. (przy udziale Spółek Zarządzających), weszła w życie z dniem 30 czerwca 2018 r.; na jej podstawie przedsiębiorcy realizujący nowe inwestycje mogą uzyskać pomoc regionalną w formie zwolnienia od podatku dochodowego na terenach inwestycyjnych całego kraju, a nie jak wcześniej wyłącznie na obszarze SSE (0,008% powierzchni kraju); w *rozporządzeniu wykonawczym*⁶⁰ określono rodzaje działalności gospodarczej wyłączone ze wsparcia oraz kryteria jakościowe i ilościowe; na mocy *rozporządzeń wykonawczych* z dnia 29 sierpnia 2018 r.⁶¹ wydanych przez Ministra Przedsiębiorczości i Technologii⁶² od 5 września 2018 r. Spółkom Zarządzającym powierzono uprawnienia do wydawania decyzji o wsparciu oraz wykonywania kontroli realizacji decyzji o wsparciu na zasadach określonych w wymienionej ustawie, a także przypisano obszary SSE;
- *one stop shop* - Spółki Zarządzające zgodnie z *ustawą o wspieraniu nowych inwestycji*, w przypisanym im obszarze kraju miały stanowić pierwszy punkt informacyjny dla inwestorów, miały także preferować branże i sektory, w których posiadały przewagę kompetencyjną; W MPiT przygotowano dla Spółek Zarządzających zasady obsługi inwestorów; do dnia 4 listopada 2018 r. Spółki miały przedstawić do zatwierdzenia Ministrowi *Plany rozwoju inwestycji*, określające m.in. działania dotyczące pozyskanie inwestorów, ich obsługi oraz kierunki polityki Spółki.

Wskaźnikiem stopnia realizacji SOR w obszarze *Kapitał dla rozwoju* jest *Stopa inwestycji*⁶³, której wartość w roku bazowym (2015 r.) wyniosła 20,1%. Według danych GUS w 2017 r. wskaźnik osiągnął wartość 17,7%⁶⁴. Wartość pośrednią wskaźnika w 2020 r. zaplanowano na poziomie 22-25%, a wartość docelową w 2030 r. na poziomie 25%.

(dowód: akta kontroli str. 215-217 płyta CD, 293-295, 332-339, 408-409, 478-480, płyta CD-824)

Jak wynika z wyjaśnień Minister PiT⁶⁵, zgodnie z założeniami projektu *ustawy o wspieraniu nowych inwestycji* miała ona zapewnić wzrost inwestycji prywatnych na terenie Polski i zrównoważony rozwój słabiej rozwiniętych regionów, w których do-

⁵⁹ W skład *Komitetu* wchodził: Dyrektor DRI MPiT, wiceprezes ARP SA, Prezes PFR SA i członek zarządu PAIH.

⁶⁰ Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 28 sierpnia 2018 r. w sprawie pomocy publicznej udzielanej niektórym przedsiębiorcom na realizację nowych inwestycji (Dz.U. poz. 1713) – weszło w życie w dniu 5 września 2018 r.

⁶¹ Dz. U. poz. 1699-1712.

⁶² Dz. U. poz. 1699-1712.

⁶³ Opis wskaźnika: procentowy stosunek wyrażonej w walucie krajowej wartości nakładów brutto na środki trwałe do produktu krajowego brutto. Wyższa wartość wskaźnika oznacza relatywnie większe inwestycje w majątek trwały w gospodarce narodowej (i odwrotnie).

⁶⁴ <http://strateg.stat.gov.pl/>

⁶⁵ Pismo z 30.08.2018 r. nr BK-III.0810.5.2018 z dnia 30 sierpnia 2018 r. Wyjaśnień udzielił Dyrektor Generalny MPiT Marek Redzko z up. Ministra MPiT.

tychczas nie były lokowane inwestycje. Kryteria jakościowe oceny nowych inwestycji miały natomiast zapewnić wzrost konkurencyjności polskiej gospodarki.

Analizy własne MPiT (uprzednio MR) z września i grudnia 2017 r. wskazywały, że po wprowadzeniu zmian funkcjonowania SSE nowe inwestycje zapewnią trwały wzrost nakładów inwestycyjnych, w perspektywie 10 lat (2017-2027) w kwocie 117,2 mld zł. W ocenie skutków regulacji⁶⁶ wartość inwestycji „pobudzonych” w wyniku wejścia w życie ustawy oszacowano na 1,05% (rocznie) względem scenariusza bazowego z 2015 r. W wyniku realizacji nowych inwestycji zgodnie z OSR ma powstać 209,5 tys. miejsc pracy. W OSR oszacowano, że od 7,9 do 12,7 tys. przedsiębiorców podejmie nowe inwestycje. Korzyści z tytułu nowych inwestycji uzyskane w ciągu 10 lat w formie zwolnień podatkowych z tytułu podjęcia nowych inwestycji, zgodnie z OSR, oszacowano dla dużych przedsiębiorców na kwotę 11 286,4 mln zł, a dla mikro, małych i średnich przedsiębiorców na kwotę 18 135,9 mln zł.

Na podstawie nowych przepisów, według stanu na 24 października 2018 r. wydano 11 decyzji o wsparciu, zadeklarowano inwestycje w kwocie 880,7 mln zł i utworzenie 384 miejsc pracy. Z 11 decyzji o wsparciu siedem wydano dla dużych przedsiębiorców, dwie dla średnich przedsiębiorców oraz po jednej dla małych i mikro przedsiębiorców. *Ustawa o wspieraniu nowych inwestycji* zobowiązuje ministra właściwego do spraw gospodarki do dokonania przeglądu stosowania *przepisów ustawy* w terminie do dnia 30 września 2024 r. w celu oceny funkcjonowania systemu udzielania wsparcia dla nowych inwestycji.

(dowód: akta kontroli str. płyta CD-217, 296-292, 341, 408-409)

Według informacji opublikowanych przez MPiT w dniu 6 grudnia 2018 r. od wejścia w życie przepisów wykonawczych do ustawy o *wspieraniu nowych inwestycji* wartość inwestycji zadeklarowanych na podstawie 33 umów przekracza 2,4 mld zł.⁶⁷

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następujące nieprawidłowości:

1. Minister właściwy do spraw gospodarki nie wydał, na podstawie delegacji zawartej w art. 5 ust 4 ustawy o SSE, rozporządzenia określającego kryteria, których spełnienie umożliwiłoby objęcie gruntów prywatnych granicami SSE, w związku z utratą mocy dotychczasowego aktu z dniem 2 lipca 2017 r.

Brak powyższych przepisów wykonawczych skutkowało w opinii NIK wstrzymaniem rozwoju inwestycji na gruntach prywatnych w oparciu o *ustawę o SSE*. Jak wyjaśniła Minister PiT Jadwiga Emilewicz⁶⁸ odstąpiono od wprowadzania nowych przepisów wykonawczych do ustawy o SSE wobec planowanej daty wejścia w życie *ustawy o wspieraniu nowych inwestycji* na dzień 1 stycznia 2018 r. NIK wskazuje, że taka decyzja pozbawiła możliwości rozszerzenia granic Strefy o grunty prywatne i rozpoczęcia na nich (przez ich właścicieli) nowych inwestycji, wydawania zezwoleń na reinwestycje na dotychczas włączonych gruntach prywatnych, a także uniemożliwiła - przez rok⁶⁹ - zwiększanie gruntów prywatnych, będących już w Strefie, o nie więcej niż 2 ha na inwestycje rozpoczęte w oparciu o kryterium niezbędności.

(dowód: akta kontroli str. 1313-1314, 1479-1481, 1524-1549)

⁶⁶ Dalej OSR, w wersji z 12 stycznia 2018 r.

⁶⁷ Informacja publikowana stronie internetowej MPiT, <https://stooq.pl/n/?f=1265463>.

⁶⁸ Pismo z 4 września 2018 r., znak BK-II0810.5.2018.JP

⁶⁹ Tj. w okresie od 2 lipca 2017 r. do 30 czerwca 2018 r.

2. Minister właściwy do spraw gospodarki wprowadził zmiany w *Planach rozwoju* trzech Stref dopiero po upływie okresu od pięciu miesięcy do ponad roku od rozszerzenia obszarów tych Stref o grunty położone w nowych województwach

Trzy Strefy (Krakowski Park Technologiczny, Legnicka SSE i Pomorska SSE) rozszerzono o obszary położone w województwach (odpowiednio świętokrzyskim, lubuskim i lubelskim), których nie uwzględniały *Plany rozwoju* tych Stref. Misją każdej Strefy – jak wynika z poszczególnych *Planów rozwoju SSE* – jest wspieranie rozwoju regionów Polski objętych jej właściwością. Odpowiednie zmiany *Planów rozwoju* zostały wprowadzone przez Ministra po decyzjach o rozszerzeniu Stref o grunty położone w nowych województwach dopiero po wielu miesiącach (od pięciu do jedenastu). *Plany rozwoju* Stref wyznaczają zakres terytorialny działań danej Stref, wskazując także rodzaje inwestycji znaczących dla wskazanych regionów, w tym preferowane branże i kierunki wsparcia. W sytuacji, gdy uzasadnione było włączenie do danej Strefy nowych gruntów, które znajdowały się w województwach nieuwzględnionych w *Planie rozwoju* tej Strefy, należało równocześnie dokonać zmiany *Planu rozwoju*, tak aby obejmowały one cały zmieniony zakres terytorialny danej Strefy.

NIK zauważa ponadto, że w czerwcu 2010 r. Rada Europejska przyjęła *Strategię EUROPA 2020*, która zastąpiła *Strategię Lizbońską*. Nowelizacja *Planów rozwoju* uwzględniająca tę zmianę w misji Stref dokonana została tylko w trzech *Planach rozwoju* (Krakowskiego Parku Technologicznego, Legnickiej SSE oraz Pomorskiej SSE). Minister nie wprowadził tej zmiany do *Planów rozwoju* Stref, aktualizowanych w 2014 r. (Mieleckiej SSE, Tarnobrzесьkiej SSE, Łódzkiej SSE). NIK zauważa też, że minister właściwy do spraw gospodarki nie dokonywał aktualizacji *Planów rozwoju* w sytuacjach, gdy zmieniały się strategie rozwoju poszczególnych województw, przywoływane w *Planach rozwoju* jako związane z realizacją celów ustanowienia SSE.

NIK nie podziela argumentacji zawartej w wyjaśnieniach Minister PiT Jadwigi Emilewicz⁷⁰ oraz Zastępcy Dyrektora DIR⁷¹, że ze względu na różne oczekiwania przedsiębiorców wobec Zarządzających i różne potrzeby, poszczególni Zarządzający samodzielnie decydowali o tym, czy należy nowelizować *Plany rozwoju* Stref, którymi zarządzają. *Plan rozwoju* to strategia działania danej Strefy ustalona przez ministra właściwego do spraw gospodarki. Nie negując potrzeby aktywności Spółek Zarządzających w zakresie inicjowania aktualizacji *Planu rozwoju* w sytuacjach tego wymagających, NIK uznaje iż decydująca rola należy do ministra właściwego do spraw gospodarki. W opinii NIK w celu zapewnienia aktualności tych *Planów* Minister miał kompetencje do poinformowania Zarządzających poszczególnymi Strefami o konieczności zgłaszania zmian do *Planów rozwoju*. Mógł także sam inicjować zmiany w zakresie aktualizacji obszarów objętych misją Stref czy strategicznych dokumentów, których cele miały realizować Strefy obejmujące daną część terytorium kraju.

W efekcie tych zaniechań *Plany rozwoju* nie spełniały funkcji skutecznego narzędzia określania strategicznych kierunków działalności poszczególnych Stref.

(dowód: akta kontroli str. 1684-1685)

Uwagi dotyczące
badanej działalności

1. Spółki Zarządzające, wbrew intencjom wyrażonym w *ustawie o SSE*, *Planach rozwoju* oraz rządowych dokumentach strategicznych, nie pełniły roli aktywnych podmiotów wspierających rozwój klastrów i koordynujących ich działania. Mini-

⁷⁰ Pismo nr BK-II0810.5.2018.JP z dnia 10 września 2018 r.

⁷¹ Pismo przekazane kontrolerom NIK w dniu 9 sierpnia 2018 r. (pismo bez daty i bez sygnatury).

ster właściwy do spraw gospodarki nie zlecał Spółkom Zarządzającym zadań związanych z inicjatywami klastrowymi wskazanymi w SIEG. W wyjaśnieniu Minister PiT⁷² stwierdzono, że Minister zachęcał do działania Spółki Zarządzające oraz samych przedsiębiorców, wskazując że tak jak określono to w SIEG działania na rzecz rozwoju klastrów miały być inicjatywą oddolną.

Spółki Zarządzające nie świadczyły specjalistycznych usług w zakresie analiz, doradztwa, szkoleń, foresightu, transferu technologii, komercjalizacji wiedzy, ochrony praw własności intelektualnej, promocji, ekspansji na rynki zagraniczne, udostępniania infrastruktury laboratoryjnej czy też pozyskiwania finansowania działalności klastra. W stosunku do 2014 r. liczba klastrów, w których powstanie zaangażowane były Spółki Zarządzające (jako inicjator, zarządzający lub organizator), wzrosła z sześciu do 22. Duża część klastrów, w tym KKK, rozwijała się z inicjatywy przedsiębiorców bez zaangażowania Spółek Zarządzających. Według stanu na grudzień 2017 r., pomimo występujących na obszarach Stref dominujących specjalizacji branżowych cztery Spółki nie były zaangażowane w inicjowanie bądź organizowanie klastra przemysłowego. Spółki te ograniczyły swoje działania do informowania inwestorów o funkcjonowaniu na ich terenie klastrów bądź też do udziału w pracach klastra edukacyjnego. NIK zauważa też, że pomimo upływu dziewięciu lat od wskazania PSSE sp. z o.o. celu (określonego w *Planie rozwoju*) przekształcenia Pomorskiej SSE w nowoczesny klaster wiedzy, innowacji i przedsiębiorczości, Spółka Zarządzająca w latach 2015-2017 nie była inicjatorem powstania klastrów, a minister właściwy do spraw gospodarki nie zlecał Zarządzającemu żadnych zadań do wykonania w zakresie wspierania polityki klastrowej.

NIK zauważa ponadto, że nieskuteczna realizacja roli SSE jako instrumentu rozwoju klastrów mogła być jedną z przyczyn niskiego poziomu wskaźnika monitorującego SIEG (udział przedsiębiorstw przemysłowych MŚP współpracujących w swej działalności innowacyjnej w inicjatywach klastrowych lub innych sformalizowanych formach współpracy w liczbie przedsiębiorstw aktywnych innowacyjnie). W 2016 r. wartość tego wskaźnika wyniosła 10,1%, podczas gdy jego wartość docelowa w 2020 r. ma wynieść 20,0%. Jak wynika z wyjaśnień Dyrektora Departamentu Analiz Gospodarczych⁷³, prognozowana na 2020 r. wartość tego wskaźnika mogła bazować na zbyt optymistycznych założeniach dotyczących tempa rozwoju innowacyjności przedsiębiorstw z jednej strony, oraz rozwoju klastrów i zacieśniania współpracy z drugiej strony. W MPiT trwają prace nad projektem *Strategii Produktowności*, która zaktualizuje SIEG m.in. co do kierunków działalności klastrowej.

(dowód: akta kontroli str. 223-229, 290, 319-329, 818-821, 2190-2191)

2. Kompleksowa ocena nowych zasad funkcjonowania SSE, wprowadzonych z dnia 10 maja 2018 o wspieraniu nowych inwestycji, nie jest możliwa ze względu na krótki czas obowiązywania tych regulacji. NIK zauważa jednak już dostrzegalne pozytywne skutki, jak też występujące ryzyka braku likwidacji niektórych barier.

⁷² Pismo z 26 października 2018 r. Wyjaśnień udzielił Dyrektor Generalny MPiT Marek Redzko z up. Ministra MPiT.

⁷³ Pismo nr IK/787633z dnia 4 lipca 2018 r.

Pozytywnym aspektem jest wprowadzenie możliwości uzyskania zwolnienia od podatku dochodowego niezależnie od miejsca realizacji inwestycji (w granicach SSE bądź poza nimi) przy dodatkowym założeniu, że im wyższa intensywność pomocy publicznej w regionie dozwolona przez UE tym dłuższy okres zwolnienia. Ulgi podatkowe skonstruowano tak, aby zapewnić ich dostępność dla wszystkich rodzajów przedsiębiorstw w tym mikro i małych. Premiowane są inwestycje w miastach średnich, tracących funkcje gospodarcze i społeczne. Rozwój lokalnych przedsiębiorstw promowany jest poprzez obniżenie kryteriów ilościowych (wielkość nakładów inwestycyjnych). W przypadku inwestycji mikro, małych i średnich przedsiębiorców warunki dotyczące kryteriów ilościowych obniżono odpowiednio o 98%, 95% i 80%. W przypadku inwestycji w zakresie nowoczesnych usług dla biznesu oraz prac B+R kryteria ilościowe nakładów obniżono o 95%.

Natomiast nawet preferencyjna kwota minimalnych nakładów inwestycyjnych (kryterium ilościowe) malejąca w powiatach o najwyższej stopie bezrobocia, zdaniem NIK, może być niewystarczającą zachętą dla mikro, małych i średnich przedsiębiorców do podjęcia inwestycji. Zgodnie z ustawą o wspieraniu nowych inwestycji minimalne kryteria ilościowe nowej inwestycji, które musi spełnić przedsiębiorca aby skorzystać ze wsparcia w zależności od stopy bezrobocia wynoszą od 10 mln zł do 100 mln zł⁷⁴. Jak wynika z danych PARP w 2016 r. nakłady inwestycyjne w sektorze MŚP wynosiły średnio 41,1 tys. zł, w tym w mikro przedsiębiorstwach 15,6 tys. zł; w małych 293,3 tys. zł, w średnich 2,3 mln zł a w dużych 29,7 mln zł. Rzecznik Małych i Średnich Przedsiębiorstw⁷⁵ w swoich wypowiedziach zauważył, że roczne przychody 400,0 tys. (16%) z 2,5 mln przedsiębiorstw prowadzących działalność nie przekraczają 50,0 tys. zł. Dane z realizacji ustawy o wspieraniu nowych inwestycji z października 2018 r. wskazują, że z 11 decyzji o wsparciu tylko dwie wydano dla małych i mikro przedsiębiorców, tylko jedna inwestycja została zlokalizowana w regionach tracących funkcje społeczno-gospodarcze i o najwyższej stopie bezrobocia.

3. Do 2016 r. Minister nie wydał wytycznych określających wymagania wobec wniosków Zarządzających SSE o zmianę granic Stref. Brak ten wpływał na niekompletność składanej dokumentacji, a tym samym na długotrwałość procedowania składanych wniosków.

Skutkiem przedłużającej się procedury było odstąpienie od ubiegania się o objęcie gruntów prywatnych obszarem Stref przez przedsiębiorców, co NIK stwierdziła w wyniku badania wniosków o zmianę granic SSE. Dwóch przedsiębiorców planowało realizację inwestycji z branży motoryzacyjnej na terenie Katowickiej SSE⁷⁶, a kolejnych dwóch na terenie Warmińsko-Mazurskiej SSE planowało budowę nowych zakładów specjalizujących się w produkcji wysokogatunkowych

⁷⁴ W powiatach o najwyższej stopie bezrobocia przy zastosowaniu preferencji, dla MŚP i mikro przedsiębiorców minimalne kryteria ilościowe będą wynosiły od 2,0 mln zł do 3,0 mln zł dla średnich, od 500,0 tys. zł do 750,0 tys. zł dla małych i od 200,0 tys. zł do 300,0 tys. zł dla mikro przedsiębiorców. W powiatach o najniższym poziomie bezrobocia (maksymalna pomoc publiczna od 25% do 55%), dla porównania, kryteria ilościowe będą wynosiły: od 40,0 mln zł do 100,0 mln zł dla dużych przedsiębiorców, od 8 mln zł do 20,0 mln zł dla średnich, od 2,0 mln zł do 5,0 mln zł dla małych i od 0,8 mln zł do 2,0 mln zł dla mikro przedsiębiorców. W powiatach o najwyższej stopie bezrobocia przy zastosowaniu preferencji, dla MŚP i mikro przedsiębiorców minimalne kryteria ilościowe będą wynosiły od 2,0 mln zł do 3,0 mln zł dla średnich, od 500,0 tys. zł do 750,0 tys. zł dla małych i od 200,0 tys. zł do 300,0 tys. zł dla mikro przedsiębiorców.

⁷⁵ <https://www.rp.pl/Postepowanie-podatkowe/307169979-Adam-Abramowicz-nowy-rzecznik-malych-i-srednich-przedsiębiorców-o-wyzwaniach.html>

⁷⁶ Jeden przedsiębiorca wniósł o włączenie do KSSE gruntów o powierzchni 3,4 ha oraz zadeklarował nakłady w wysokości 38,5 mln zł i zatrudnienie na poziomie 140 nowych etatów i utrzymanie 866 etatów, a drugi wniósł o włączenie terenów o pow. 2,5 ha oraz deklarował nakłady w wysokości 66 mln i zatrudnienie na poziomie 350 nowych etatów.

opakowań ze szkła (huta szkła) oraz opakowań z pulpy papierowej⁷⁷. Ponadto jeden z przedsiębiorców, z uwagi na wydłużający się proces zmiany granic Warmińsko-Mazurskiej SSE, w celu jak najszybszej realizacji inwestycji zrezygnował z jednej linii produkcyjnej. W konsekwencji zmniejszył kwotę planowanych nakładów inwestycyjnych oraz zastąpił kryterium ubiegania się o objęcie jego gruntów Strefą z kryterium stopy bezrobocia na kryterium innowacyjności.

(dowód: akta kontroli str. 826-840, 935, 1019, 1048-1049)

4. Wyrażanie zgody przez Ministra na włączenie do Strefy terenów bez podstawowej infrastruktury technicznej, na podstawie deklaracji jednostek samorządu terytorialnego o podjęciu niezbędnych inwestycji w tym zakresie, nie było powiązane z monitorowaniem i egzekwowaniem (po wydaniu przez Ministra pozytywnej decyzji o włączeniu terenów do SSE) realizacji tych deklaracji. Udzielenie zgody w takiej sytuacji było przewidziane w pkt. 2.1. *Koncepcji rozwoju SSE*, jednak taką zgodę wyrażano bez jakichkolwiek zabezpieczeń faktycznego zrealizowania deklarowanego uzbrojenia gruntów. Minister nie zapewnił sobie żadnych narzędzi kontrolowania sposobu realizacji tych inwestycji, czy to ze strony jednostek samorządu terytorialnego, czy Zarządzających. W efekcie wiele jednostek samorządu terytorialnego nie podejmowało deklarowanych inwestycji i kluczowe kryterium włączania terenów do SSE było faktycznie niespełnione, a obszary pozbawione w ten sposób infrastruktury technicznej nie były przedmiotem zainteresowania przedsiębiorców.

Przykładem sytuacji, w której Minister z jednej strony przyjmował od Zarządzającego deklarację gminy ze skróconym terminem wykonania uzbrojenia dużego terenu, a z drugiej - nie monitorował realizacji tych inwestycji, było włączenie do Warmińsko-Mazurskiej SSE całkowicie nieuzbrojonych gruntów w Nowym Modlinie w gminie Pomiechówek o powierzchni 26,7 ha (Kompleks 3). Pierwotnie w kwietniu 2015 r. gmina wskazała termin uzbrojenia tego terenu do 2020 roku. Kancelaria Prezesa Rady Ministrów zgłosiła w listopadzie 2016 r. uwagę do projektu rozporządzenia włączającego te tereny do strefy, dotyczącą zasadności poszerzenia jej o obszary niedostępne inwestycyjnie przez cztery lata. Wówczas Ministerstwo odnosząc się do tej uwagi poinformowało o skróceniu przez gminę terminu zakończenia prac infrastrukturalnych na koniec 2018 r. Zasadne było zatem zdaniem NIK podjęcie działań monitorujących, czy faktycznie Gmina Pomiechówek – zwłaszcza w związku ze skróceniem terminu realizacji uzbrojenia - wywiązuje się ze swoich deklaracji inwestycyjnych.

5. Działania w zakresie inwentaryzacji niezagospodarowanych gruntów na terenie Stref były nieskuteczne i nie spełniły swojej roli.

Audyt gruntów niezagospodarowanych był realizacją postanowień *Koncepcji rozwoju SSE*. Jak wynika z wyjaśnień Zastępcy Dyrektora DRI⁷⁸ minister właściwy do spraw gospodarki nie posiadał wiedzy, które tereny wskazane do wyłączenia ze Stref nadal w latach 2015-2017 znajdowały się w ich granicach i wciąż nie były zagospodarowane, a także, jak Spółki Zarządzające wywiązały się z realizacji przedstawionych planów określonych wobec tych terenów.

Koncepcja rozwoju SSE nie nałożyła na Ministra obowiązku monitorowania, czy Spółki Zarządzające wywiązały się z obowiązku przeprowadzenia audytu oraz

⁷⁷ Jeden przedsiębiorca wnosił o włączenie do W-MSSE gruntów o powierzchni 6,0 ha oraz zadeklarował: nakłady w wysokości 179,1 mln zł i zatrudnienie na poziomie 120 nowych etatów, a drugi wnosił o włączenie do KSSE 2,9 ha na terenie Płockiego Parku Przemysłowo-Technologicznego (utworzenie nowej podstrefy).

⁷⁸ Pismo z 9 lipca 2018 r., bez sygnatury.

czy zrealizowały plany wyłączenia gruntów uznanych za nieatrakcyjne dla inwestorów. Brak kontroli realizacji tego zadania nie pozwalał na skuteczne wyeliminowanie z obszarów SSE terenów nieatrakcyjnych dla inwestorów.

Działania ministra właściwego do spraw gospodarki były zgodne z ogólnymi kierunkami strategii rządowych dotyczących rozwoju SSE. Nie zapewniały jednak rzetelnej realizacji celów szczegółowych, określonych w wyznaczonych przez Ministra celach ustanowienia poszczególnych SSE, ze względu na niewprowadzenie mechanizmów monitorujących i kontrolnych względem podmiotów odpowiedzialnych za wykonanie poszczególnych zadań. Wystąpiły też nieprawidłowości, powodująca obniżenie skuteczności działań w zakresie pozyskiwania nowych inwestorów podejmujących działalność w Strefach.

2. Nadzór nad spółkami zarządzającymi SSE

2.1. System oceny efektów realizacji zadań przez SSE

W *Planach rozwoju* Stref określono cele ustanowienia każdej ze Strefy oraz wskazano działania służące ich osiągnięciu. Nie określono natomiast mierników realizacji celów, ich wartości docelowych oraz terminu osiągnięcia.

W planach rozwoju wszystkich Stref wskazano jako cele: dywersyfikację działalności gospodarczej w regionach⁷⁹, tworzenie warunków do pozyskiwania inwestycji z sektora B+R, rozwój współpracy z instytucjami zajmującymi się promocją regionalnej oferty inwestycyjnej mającej m.in. na celu stymulowanie kooperacji firm działających w regionie. W planach rozwoju 13 Stref wskazano także cele:

- współfinansowanie wspólnych przedsięwzięć inwestycyjnych w infrastrukturę techniczną,
- pobudzenie działalności produkcyjnej i usługowej poprzez stworzenie nowoczesnych ośrodków przemysłowych (z wyjątkiem *Planu rozwoju Pomorskiej SSE*)⁸⁰;
- zwiększenie liczby inwestycji o charakterze innowacyjnym (z wyjątkiem *Planu rozwoju Warmińsko-Mazurskiej SSE*),
- pozyskiwanie nowych lokalizacji Strefy w celu uzyskania efektu zrównoważonego wpływu Strefy na obszary będące w zasięgu jej działania (z wyjątkiem *Planu rozwoju Pomorskiej SSE*),
- wspieranie rozwoju parków technologicznych oraz klastrów przemysłowych (z wyjątkiem *Planu rozwoju Suwalskiej SSE*).

Ponadto:

- dla 12 Stref określono cel aktywizacji rynku pracy, wzrostu poziomu wykształcenia i kwalifikacji pracowników (nie wskazano go w *Planie rozwoju Łódzkiej SSE* oraz *Wałbrzyskiej SSE*),

⁷⁹ Cel ten określono w poszczególnych planach rozwoju uszczegółowiono wskazując kierunki działań, preferowane branże lub rodzaje inwestycji.

⁸⁰ W przypadku: *Planu rozwoju Wałbrzyskiej SSE* cel ten określono jako: aktywizacja działalności produkcyjnej i usługowej zarówno w Strefie, jak i w jej otoczeniu, *Planu rozwoju Pomorskiej SSE* jako: efektywne wykorzystanie istniejącej infrastruktury przemysłowej i technicznej w celu utworzenia nowych firm dających nowe miejsca pracy a w *Planie rozwoju Łódzkiej SSE* jako: pozyskiwanie inwestorów tworzących sieć firm kooperujących z przedsiębiorcami działającymi w Strefie i poza nią.

- dla 10 Stref określono cel wspierania procesów rewitalizacji terenów zdegradowanych, ze szczególnym uwzględnieniem terenów przemysłowych (nie wskazano go w *Planie rozwoju KPT, Pomorskiej SSE, Suwalskiej SSE i Wałbrzyskiej SSE*)⁸¹,
- wspieranie transferu technologii i komercjalizacji rezultatów badań naukowych z instytucji naukowych do praktyki gospodarczej (w *Planie rozwoju KPT*);
- wspieranie rozwoju małych i średnich przedsiębiorstw określono w *Planie rozwoju Łódzkiej SSE i Wałbrzyskiej SSE*);
- wspieranie rozwoju dominujących w danym regionie sektorów przemysłu (w *Planie rozwoju Łódzkiej SSE*);
- kreowanie, promowanie i wykorzystanie możliwości wynikających z realizacji Regionalnej Strategii Innowacji dla Województwa Pomorskiego oraz docelowe przekształcenie Strefy w nowoczesny klastr wiedzy, innowacji i przedsiębiorczości (w *Planie rozwoju Pomorskiej SSE*).

Jak wynika z wyjaśnień Zastępcy Dyrektora DRI⁸², w latach 2015-2017 nie zostały określone żadne mierniki, które określałyby stopień realizacji celów wskazanych w *Planach rozwoju* każdej ze Stref. Natomiast każda ze Stref wykonując obowiązek kwartalnej sprawozdawczości wskazywała, na jakim etapie jest realizacja celów określonych w *Planach rozwoju* poprzez wskazanie m.in. ilości wydanych zezwoleń, realizowanych inwestycji, liczby miejsc pracy i inwestycji infrastrukturalnych na terenie Strefy. Jak wynika z wyjaśnień Zastępcy Dyrektora DRI⁸³ w badanym okresie Minister nie wydał żadnych formalnych wytycznych dla pracowników Ministerstwa, dotyczących oceny *Planów rozwoju*. Nie została także w tym czasie wypracowana żadna dobra praktyka dotycząca monitorowania i oceniania realizacji tych *Planów*.

Ponadto, jak wynika z wyjaśnień Minister PiT Jadwigi Emilewicz⁸⁴, złożoność procesów ekonomiczno-społecznych warunkujących rozwój Stref oraz sytuacja gospodarcza w okresie ustanawiania pierwszych *Planów rozwoju SSE* nie pozwalały na wskazanie wymiernych liczbowo celów. Intencją dokumentów o tym charakterze, było jak najlepsze wdrożenie nowego instrumentu prowadzenia polityki gospodarczej kraju, jakim były Strefy.

(dowód: akta kontroli str. 31, 1304 i 1686)

We wszystkich *Planach rozwoju* założono osiągnięcie pełnego zagospodarowania każdej z nich do końca 2016 r. (pkt 6.2. *Planu rozwoju*), przy czym w planach dotyczących czterech Stref termin ten przesunięto na koniec 2018 r.⁸⁵ Według stanu na 31 grudnia 2016 r. łączny obszar Stref, wynoszący 21 462,71 ha, był zagospodarowany w 59,6%. Największy stopień zagospodarowania terenów wystąpił w Łódzkiej SSE (74,2%) i Tarnobrzeskiej SSE (70,8%), a najmniejszy w Legnickiej SSE (25,9%). Natomiast według stanu na 31 grudnia 2017 r. łączny obszar Stref, wynoszący 22 660,71 ha, był zagospodarowany w 60,4%.

⁸¹ W *Planie rozwoju Kostrzyńsko-Stubickiej SSE i Słupskiej SSE* cel ten rozszerzono o wspieranie procesów rewitalizacji obszarów postocznioowych, w *Planie rozwoju Legnickiej SSE* o rewitalizację mienia pozostawionego przez byłe jednostki Armii Radzieckiej. W *Planie rozwoju Łódzkiej SSE* cel ten określono jako wspieranie rewitalizacji zabytkowych obiektów przemysłowych regionu łódzkiego.

⁸² Pismo z dnia 13 czerwca 2018 r.

⁸³ Pismo brak daty i sygnatury – przekazane w dniu 9 sierpnia 2018 r.

⁸⁴ Pismo znak: BK-II.0810.5.2018.JP RPW/75278/2018 z dnia 10 września 2018 r.

⁸⁵ W *Planach rozwoju KPT, K-SSSE, LSSE i PSSE*.

Jak wynika z wyjaśnień Minister PiT Jadwigi Emilewicz⁸⁶ nie były prowadzone inne działania monitorujące w odniesieniu do stopnia zagospodarowania gruntów w Strefach. Stopień zagospodarowania Stref – według wyjaśnień – nie jest informacją pozwalającą w prosty sposób ocenić rozwój danej Strefy w określonym czasie. Nieosiągnięcie celów określonych w *Planach rozwoju* przez Spółki Zarządzające poszczególnymi SSE nie stanowiło podstawy do wyciągnięcia sankcji wobec Zarządzających, lecz było impulsem dla Zarządzających do zintensyfikowania działań umożliwiających ich realizację w większym stopniu.

(dowód: akta kontroli str. 1681 i 1685)

2.2. Monitorowanie przez Ministra realizacji obowiązków Spółek Zarządzających SSE

Realizacja obowiązku składania sprawozdań kwartalnych

Z art. 26 *ustawy o SSE* wynikał obowiązek przedstawienia Sejmowi przez Radę Ministrów informacji o realizacji tej *ustawy*. Roczne informacje sporządzał minister właściwy do spraw gospodarki w terminie do 30 maja roku następującego po okresie sprawozdawczym.

Minister Gospodarki w poszczególnych *rozporządzeniach z dnia 2 lipca 2009 r.* - wydanych na podstawie delegacji zawartej w art. 20 ust. 1 *ustawy o SSE* - przewidział wymóg przekazywania kwartalnych informacji o funkcjonowaniu Stref przez Spółki Zarządzające SSE (§ 3). W powyższych aktach wykonawczych minister właściwy do spraw gospodarki nie określił wymaganej zawartości merytorycznej informacji oraz terminu ich przekazywania. Ministerstwo przyjęło dwumiesięczny termin składania dokumentów sprawozdawczych przez Spółki Zarządzające. Spółki w latach 2015-2017 składały informacje w powyższym terminie lub z kilkudniowym opóźnieniem, a w sześciu przypadkach wystąpiły prawie miesięczne opóźnienia.

Jak wynika z wyjaśnień Zastępcy Dyrektora DRI⁸⁷ zakres informacji przekazywanych w sprawozdaniach był wynikiem wieloletniej współpracy Ministra ze Spółkami Zarządzającymi. W badanym okresie zestaw danych do przedłożenia przez Spółki, w wyniku ustalonej praktyki, obejmował informacje dotyczące realizacji inwestycji przez poszczególnych przedsiębiorców na podstawie udzielonych zezwoleń.

Z przeprowadzonej przez NIK analizy 36 informacji kwartalnych składanych przez Zarządzających ośmioma Strefami wynika, że dane te były przekazywane w formie tabelarycznej (w programie Excel) o ujednocionej treści. Zakres informacji za ostatni kwartał roku był rozszerzony na potrzeby rocznej informacji o realizacji *ustawy o SSE*. Spółki Zarządzające były dodatkowo proszone o przesłanie wyniku finansowego netto, kwoty zwolnienia podatkowego, struktury własnościowej, wydatków na promocję, wartości poniesionych nakładów na budowę infrastruktury na terenie SSE i wskazanie najważniejszych działań realizowanych w danym roku. Dane zawarte w informacjach za ostatni kwartał roku (składanych do końca lutego następującego po roku sprawozdawczym) były porównywane i korygowane na podstawie dokumentów obejmujących sprawozdawczość roczną Spółek Zarządzających SSE (sprawozdanie finansowe, sprawozdanie zarządu z działalności Spółki). Błędy i uzupełnienia danych zawartych w informacjach były korygowane przez Ministerstwo, skutkiem czego Zarządzający przesyłali poprawione informacje.

(dowód: akta kontroli str. 31, 1479, 1482, 1550-1678, 2958-2959)

Realizacja obowiązku przekazywania Ministrowi kopii udzielonych zezwoleń

⁸⁶ Pisma: znak BK-II.0810.5.2018.JP RPW/7278/2018 z dnia 5 września 2018 r. oraz znak BK-II.0810.5.2018.JP RPW/75278/2018 z dnia 10 września 2018 r.

⁸⁷ Pismo z 13 czerwca 2018 r. (bez sygnatury).

Zgodnie § 3 rozporządzeń Ministra Gospodarki z 2 lipca 2009 r. w sprawie powierzenia SSE udzielania zezwoleń na prowadzenie działalności na terenie SSE Strefa powinna niezwłocznie przekazać Ministrowi kopie wydanych zezwoleń na prowadzenie działalności gospodarczej na terenie SSE.

Badanie próby 78 zezwoleń⁸⁸ wydanych w latach 2015-2017 wykazało, że jedno zezwolenie zostało przekazane do Ministerstwa z przekroczeniem miesiąca od daty jego wydania. Określona w zezwoleniach maksymalna wartość kosztów kwalifikowanych nie przekraczała 130% założonych minimalnych wydatków inwestycyjnych (stosownie do wytycznych Podsekretarz Stanu w MG Ilony Antoniszyn-Klik, skierowanych pismem z dnia 9 grudnia 2014 r. do Spółek Zarządzających).

(dowód: akta kontroli str. 1823, 2935-2940)

Realizacja obowiązku przekazywania Ministrowi do akceptacji projektów zezwoleń dotyczących działalności na gruntach prywatnych

Kontrolą NIK objęto trzy zezwolenia⁸⁹ wydane w dniu 17 lutego 2017 r. przez Zarządzającego Starachowicką SSE na prowadzenie działalności gospodarczej przez Grupę Azoty Zakłady Azotowe „Puławy” SA⁹⁰, Delfo Polska SA⁹¹ oraz Star Dust sp. z o.o.⁹², w których pominięto warunek określony w art. 16 ust. 2 pkt 5 ustawy o SSE. Na tej podstawie w zezwoleniu powinien być określony przedmiot działalności gospodarczej oraz warunki dotyczące w szczególności wymagań ustanowionych w art. 5 ust. 3 i 4 ustawy o SSE, czyli w przypadku gdy inwestycja będzie realizowana na gruntach prywatnych.

Według pkt 2.2. *Koncepcji rozwoju SSE* Zarządzający przed wydaniem zezwolenia na prowadzenie działalności gospodarczej na gruntach prywatnych powinny uzyskać akceptację ministra właściwego do spraw gospodarki. Jak wynika z wyjaśnień Zastępcy Dyrektora DRI⁹³, Minister nie dostał do akceptacji od Zarządzającego tą Strefą projektów przedmiotowych trzech zezwoleń, a kopie wydanych już zezwoleń do MR wpłynęły 2 marca 2017 r.

Brak w treści przedmiotowych zezwoleń obligatoryjnych warunków odnoszących się do kryterium stopy bezrobocia (Star Dust sp. z o.o. i Grup Azoty Zakłady Azotowe „Puławy” SA) i kryterium innowacyjności (Delfo SA) stanowił w opinii Ministra podstawę do stwierdzenia, że zezwolenia wydano z rażącym naruszeniem prawa (tj. postanowień art. 16 ust. 2 pkt 5 ustawy o SSE). Stosownie do treści art. 156 §1 pkt 2 *kpa*⁹⁴ wydanie decyzji z rażącym naruszeniem prawa stanowiło przesłankę stwierdzenia nieważności zezwolenia. W związku z powyższym Minister Rozwoju i Finansów w dniu 31 sierpnia 2017 r. wszczął z urzędu na podstawie art. 157 §2 *kpa* trzy postępowania w sprawie unieważnienia powyższych zezwoleń (decyzji). Jednocześnie zostały wydane postanowienia o wstrzymaniu z urzędu wykonania przedmiotowych zezwoleń (decyzji). Jak wynika z wyjaśnień DRI, w wyniku przeprowadzonego postępowania – po przeanalizowaniu sprawy oraz w oparciu o opinię Departamentu Prawnego (z dnia 18 sierpnia 2017 r.) – uznano, że przedmiotowe trzy zezwolenia nie zostały wydane z rażącym naruszeniem prawa. W związku

⁸⁸ Próba objęła po dwa zezwolenia – przesłane do Ministerstwa przez każdą z 13 spółek zarządzających - które zostały wydane jako pierwsze w: 2015 r., 2016 r. i 2017 r. (z wyłączeniem tych, które były przedmiotem prowadzonych postępowań).

⁸⁹ Nr nr 169/2017, 170/2017 oraz 171/2017.

⁹⁰ Dalej: Azoty Puławy.

⁹¹ Dalej: Delfo.

⁹² Dalej: Star Dust.

⁹³ Pismo Zastępcy Dyrektora DIR, przekazane kontrolerom NIK w dniu 9 lipca 2018 r. (pismo bez daty i bez sygnatury).

⁹⁴ Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. – *Kodeks postępowania administracyjnego* (Dz.U. z 2017 r., poz. 1257)

z powyższym, z upoważnienia Ministra RiF, Zastępca Dyrektora DDI w dniach 21 i 25 września 2017 r. podpisała decyzje w sprawie odmowy stwierdzenia nieważności tych zezwoleń. Jednocześnie umorzono postanowienia w sprawie wstrzymania wykonania przedmiotowych decyzji (zezwoleń). Uznano, że w dacie wydania każdego z zezwoleń istniały podstawy do ich udzielenia względem każdego z trzech przedsiębiorców, co było przedmiotem badania na etapie włączania gruntów do Starachowickiej SSE⁹⁵ i stanowiło podstawę do ich włączenia. Ponadto - jak wynika z wyjaśnień - ewentualne stwierdzenie nieważności przedmiotowych zezwoleń miałyby negatywne skutki ekonomiczne dla przedsiębiorców oraz lokalnego środowiska.

W dniu 4 września 2017 r. wpłynęły do MR wnioski zainteresowanych przedsiębiorców o zmianę – na podstawie art. 19 ust. 4 ustawy o SSE oraz art. 155 *kpa* – treści udzielonych zezwoleń celem ich uzupełnienia o brakujące postanowienia w zakresie warunku dotyczącego wymagań określonych w art. 16 ust 2 pkt 5 *ustawy o SSE*. Do zakończenia czynności kontrolnych, tj. do 11 października 2018 r. wnioski te nie zostały rozpatrzone.

W latach 2015-2017 nie wystąpiły inne przypadki wydania zezwolenia na prowadzenie działalności gospodarczej na gruncie prywatnym bez akceptacji ministra właściwego do spraw gospodarki. Nie zostały również wszczęte inne postępowania w sprawie stwierdzenia nieważności zezwolenia na prowadzenie działalności gospodarczej na terenie Stref.

(Dowód: akta kontroli str. 1291-1292, 1302-1303, 1702-1703, 1855-1962)

Realizacja wytycznych w zakresie limitu wartości kosztów kwalifikowanych

Kontrolą NIK objęto cztery zezwolenia na prowadzenie działalności na terenie Stref, w których maksymalną wartość kosztów kwalifikowanych określono na poziomie wyższym (powyżej 130% minimalnych wydatków inwestycyjnych), niż w wytycznych MG z 9 grudnia 2014 r.

Z treści tych zezwoleń wynikało, że w 2017 r. cztery podmioty (Hamilton Sundstrand Poland Sp. z o.o. – MSSE, Pratt and Whitney Kalisz sp. z o.o. - WSSE, Pratt & Whitney Tubes Sp. z o.o. w Niepołomicach – KPT oraz Pratt & Whitney Rzeszów SA – MSSE) otrzymały w udzielonych zezwoleniach możliwość rozliczenia kosztów kwalifikowanych inwestycji, określonych w art. 16 ust. 2 pkt 4 *ustawy o SSE*, na poziomie do 150% kosztów inwestycji wskazanych w warunkach zezwolenia. Z korespondencji mailowej wynikało, że w wyniku kilku tur negocjacji spółka Pratt & Whitney m.in. zgodziła się zwiększyć okres utrzymania zatrudnienia w swoich spółkach do 5 lat odnośnie trzech zakładów oraz trzy lata odnośnie zakładu w Kaliszu. W zamian Przedsiębiorca zwrócił się z prośbą o zwiększenie maksymalnej wielkości kosztów kwalifikowanych z 130% do 150% deklarowanych nakładów, z uwagi na możliwość zwiększenia się ostatecznych kosztów spowodowanych wahaniami kursów walut oraz inflacją. Powyższą rekomendację przedstawianą przez Radcę Ministra z Departamentu Polityki Inwestycyjnej MR zaakceptował Podsekretarz Stanu MR Tadeusz Kościński.

Jak wynika z wyjaśnień Zastępcy Dyrektora DRI⁹⁶ od 2015 r. do czerwca 2018 r. inni przedsiębiorcy nie zwracali się do Ministra o zgodę na zwiększenie limitu maksymalnych kosztów kwalifikowanych inwestycji powyżej poziomu ustalonego w 2014 r.

⁹⁵ Grunty „prywatne”, na których miała być prowadzona działalność gospodarcza przez Grupę Azoty, STAR DUST i Delfo zostały włączone - po przeprowadzeniu rokowań - na mocy *rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 22 grudnia 2016 r. zmieniającego rozporządzenie w sprawie starachowickiej specjalnej strefy ekonomicznej* (*rozporządzenie weszło życie w dniu 30 grudnia 2016 r.*).

⁹⁶ Pismo zastępcy Dyrektora, przekazane kontrolerom NIK w dniu 9 sierpnia 2018 r. (pismo bez daty i bez sygnatury).

(dowód: akta kontroli str. 1292, 1303, 1823, 1825-1854)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następujące nieprawidłowości:

Urzędnicy Ministerstwa działali opieszale w sprawie zezwoleń (decyzji) nr: 169/2017, 170/2017 i 171/2017, udzielonych trzem przedsiębiorcom na prowadzenie działalności gospodarczej na terenie Starachowickiej SSE w dniu 17 lutego 2017 r. W opinii NIK celowe było, aby przedsiębiorcy uzyskali jak najszybsze rozstrzygnięcie w sprawie funkcjonujących w obrocie gospodarczym zezwoleń z brakującymi elementami wskazanymi w *ustawie o SSE*.

Minister zwlekał ze wszczęciem, a następnie prowadzeniem postępowań w zakresie zmiany przedmiotowych zezwoleń na prowadzenie działalności gospodarczej na terenie Starachowickiej SSE. Wnioski złożone przez trzech przedsiębiorców w sprawie wprowadzenia zmian w zezwoleniach w oparciu o art. 19 ust 4 *ustawy o SSE* oraz art. 155 *kpa* wpłynęły do MR w dniu 4 września 2017 r. (w dniach 21 i 25 września 2017 r. odmową zakończyły się postępowania wszczęte z urzędu w sprawie stwierdzenia nieważności tych zezwoleń). Do zakończenia czynności kontrolnych, tj. do 11 października 2018 r. wnioski te nie zostały rozpatrzone, pomimo upływu roku od złożenia powyższych wniosków przez przedsiębiorców.

Należy zauważyć, że uprzednio (przed złożeniem wniosków przez przedsiębiorców) Minister, analizując prawidłowość wydanych zezwoleń, dopiero po sześciu miesiącach od wpływu tych decyzji do MR wszczął z urzędu postępowania administracyjne w sprawie unieważnienia tych zezwoleń. NIK uwzględnił w swojej ocenie wyjaśnienia Minister MPiT Jadwigi Emilewicz⁹⁷ o bezprecedensowości sytuacji i złożoności sprawy, wymagającej „dokładnego przeanalizowania obowiązujących przepisów przed wszczęciem postępowania oraz zapoznania się z orzecznictwem i komentarzami”. Zwraca jednak uwagę że pół roku trwało analizowanie faktycznie tego samego stanu prawnego dla trzech decyzji.

W efekcie wadliwie wydanych zezwoleń, a następnie przewlekłości działań Ministra, w obrocie prawnym funkcjonowały zezwolenia (decyzje) niedefiniujące - pomimo takiego obowiązku ustawowego - warunków odnoszących się do kryteriów stopy bezrobocia bądź innowacyjności, stanowiących podstawę włączenia gruntów prywatnych do Strefy. Ponadto niezpełnienie treści wymienionych zezwoleń o treść wymaganą prawem uniemożliwia przeprowadzanie przez Spółkę Zrządzającą Starachowicką SSE⁹⁸ kontroli potwierdzających spełnienie przez przedsiębiorców tych wymagań, gdyż kontroli podlegają tylko te warunki, które wpisano do zezwolenia udzielonego przedsiębiorcy.

(Dowód: akta kontroli str. 1291-1292, 1302-1303, 1702-1703)

Uwagi dotyczące
badanej działalności

1. W kontrolowanym okresie Minister nie zastosował w czterech przypadkach ustalonych przez siebie zasad w zakresie poziomu maksymalnej wielkości kosztów kwalifikujących się do pomocy publicznej.

Od 2014 r. obowiązywały wprowadzone przez Ministra wytyczne, określające dla przedsiębiorców możliwą do uzyskania w zezwoleniach maksymalną wielkość kosztów kwalifikujących się do pomocy publicznej na poziomie 130% deklarowanych nakładów inwestycyjnych. Takie też informacje uzyskiwały podmioty stara-

⁹⁷ Pismo z 17 września 2018 r. znak IK: 827726.

⁹⁸ Minister właściwy do spraw gospodarki - na podstawie rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 2 lipca 2009 r. w sprawie powierzenia Specjalnej Strefie Ekonomicznej "Starachowice" S.A. (Dz. U. Nr 112 poz. 931) powierzył SSE Starachowice udzielanie zezwoleń na prowadzenie działalności gospodarczej na jej terenie oraz wykonywanie kontroli realizacji warunków zezwolenia.

jące się o zezwolenie na prowadzenie działalności gospodarczej na terenie SSE. Tymczasem Minister zaakceptował w 2017 r. wynegocjowane przez czterech przedsiębiorców warunki zezwolenia umożliwiające otrzymanie pomocy o 20% wyższej od maksymalnego poziomu.

Zdaniem NIK, jeśli Minister postanowił wprowadzić wytyczne co do limitu nakładów kwalifikujących się do pomocy publicznej, powinien stosować je przy podejmowaniu decyzji o udzieleniu przedsiębiorcom zezwolenia na prowadzenie działalności gospodarczej na terenie SSE. Dostrzegając zasadność z punktu widzenia interesu gospodarki zastosowania w pewnych sytuacjach wyjątków, NIK wyraża opinię, iż takie wyjątki powinny być w wytycznych uwzględnione. Zapewniłoby to warunki przejrzystości i równego traktowania przedsiębiorców starających się o otrzymanie zezwolenia na prowadzenie działalności w SSE. Izba zauważa, że podnoszony przez Pratt&Whitney argument zwiększenia ostatecznych kosztów z powodu wahań kursów oraz inflacji był przesłanką odnoszącą się do każdego z przedsiębiorców ubiegających się o pomoc publiczną z tytułu inwestycji w SSE w analogicznym okresie. Nie była to więc sytuacja wyjątkowa, dotycząca jedynie tego przedsiębiorcy.

2. Minister nie określił mierników oceny realizacji celów ustanowienia poszczególnych SSE, a także działań służących realizacji tych celów, określonych w *Planach rozwoju* każdej ze Stref.

Minister wprawdzie posiadał bieżącą wiedzę na temat ilości wydanych zezwoleń, realizowanych inwestycji (w tym kwoty nakładów inwestycyjnych ponoszonych przez przedsiębiorców), liczby miejsc pracy (nowych i utrzymanych) oraz kwoty nakładów na inwestycje infrastrukturalne ponoszone przez Zarządzających czy stopnia zagospodarowania powierzchni Stref (wynikającą z kwartalnej sprawozdawczość Stref), lecz w opinii NIK informacje te były niewystarczające by ocenić skuteczność działań podejmowanych dla realizacji poszczególnych celów ustanowienia Stref i sprawować skuteczny nadzór nad realizacją *Planów rozwoju* Stref. Nie było możliwości monitorowania takich celów jak współfinansowanie wspólnych przedsięwzięć inwestycyjnych w infrastrukturę techniczną, dywersyfikacja działalności gospodarczej w regionach, tworzenie warunków do pozyskiwania inwestycji z sektora B+R, pobudzenie działalności produkcyjnej i usługowej poprzez stworzenie nowoczesnych ośrodków przemysłowych, zwiększenie liczby inwestycji o charakterze innowacyjnym, wspieranie rozwoju parków technologicznych oraz klastrów przemysłowych, czy też celu związanego z aktywizacją rynku pracy, wzrostu poziomu wykształcenia i kwalifikacji pracowników a także wspierania procesów rewitalizacji terenów zdegradowanych, ze szczególnym uwzględnieniem terenów poprzemysłowych. Zdaniem NIK bardziej miarodajnymi wskaźnikami byłaby np. liczba nowych branż, specjalizacji, produktów powstałych w regionie przy współudziale Stref, liczba osób ze średnim i wyższym wykształceniem oraz liczba osób z kwalifikacjami odpowiadającymi specyfice branż dominujących w regionie, w którym działają Strefy, a także powierzchnia terenów zrewitalizowanych przy udziale Stref.

NIK zauważa, że podczas prac nad nową koncepcją funkcjonowania SSE (*ustawy o wspieraniu nowych inwestycji*), Ministerstwo w porozumieniu z Zarządzającymi SSE wypracowało nowy sposób tworzenia planów, określania celów wraz z miernikami w celu umożliwienia oceny czy zamierzone cele zostały osiągnięte⁹⁹.

⁹⁹ Pismo Zastępcy Dyrektora DRI z 13 czerwca 2018 r. (bez sygnatury).

2.2. Spójność nadzoru właścicielskiego nad spółkami zarządzającymi SSE z nadzorem merytorycznym

W latach 2015-2017 minister właściwy do spraw gospodarki, z wyłączeniem okresu od 1 do 3 stycznia 2017 r.¹⁰⁰ wykonywał prawa z akcji i udziałów w Spółkach Zarządzających SSE. W związku z wykonywaniem w okresie od 9 stycznia do 27 marca 2018 r. prawa z akcji/udziałów Skarbu Państwa w Spółkach Zarządzających SSE przez Prezesa Rady Ministrów¹⁰¹, DNP w MPiT w ramach bieżącej współpracy – z uwagi na dotychczas sprawowanych nadzór właścicielski nad Spółkami zarządzającymi – przedkładał Departamentowi Skarbu Państwa w Kancelarii Prezesa RM rekomendacje m.in. co do sposobu głosowania Skarbu Państwa na zwyczajnych walnych zgromadzeniach akcjonariuszy (ZWZA) i zwyczajnych walnych zgromadzeniach (ZWZ). W Ministerstwie funkcjonował ujednolicony sposób prowadzenia spraw wynikających z wykonywania przez Ministra praw z udziałów/akcji Skarbu Państwa w spółkach. Wynikał on z przepisów prawa, dokumentów rządowych oraz regulacji wewnętrznych.

Jak wynika z wyjaśnień Minister MPiT Jadwigi Emilewicz¹⁰² w ocenie Ministerstwa brak jest przesłanek do stworzenia odrębnych zasad nadzoru właścicielskiego dla Spółek Zarządzających, jak również kierowania odrębnych wytycznych w zakresie sporządzania sprawozdań z działalności tych Spółek.

Kontrola i ocena działalności członków organów Spółek Zarządzających w Ministerstwie odbywała się w DNP, przede wszystkim na podstawie kwartalnych informacji, protokołów z posiedzeń rad nadzorczych, wniosków do walnego zgromadzenia/zgromadzenia wspólników, sprawozdań rocznych sporządzanych przez organy spółek i innych dokumentów. DRI nie przekazywał wytycznych do Spółek Zarządzających, aby roczne sprawozdania, do których sporządzania zobowiązane są organy Spółek, zawierały treść niezbędną z punktu widzenia ich oceny pod względem wykonywania *Planów rozwoju* i osiągania określonych celów oraz realizacji wskazanych działań służących ościągnięciu tych celów.

Dokumentacja dotycząca ZWZA i ZWZ wybranych Spółek Zarządzających

Szczegółową kontrolą NIK objęto dokumentację związaną ze zwyczajnymi walnymi zgromadzeniami akcjonariuszy (ZWZA) i zwyczajnymi zgromadzeniami wspólników (ZZW) Spółek Zarządzających z największym udziałem Skarbu Państwa¹⁰³, które odbyły się w latach 2016-2018.

DNP przygotowywał stanowiska na ZWZA lub ZWZ, opracowując instrukcje głosowania przedstawiciela Skarbu Państwa. Instrukcje te były zatwierdzane przez Ministra. Zawierały one opis sytuacji ekonomicznej Spółki oraz pracy organów Spółki. Jako istotne elementy w działalności Spółek przedstawiane były: liczba udzielonych zezwoleń na terenie Strefy, przychody Spółek, powierzchnia sprzedanych gruntów,

¹⁰⁰ W dniu 1 stycznia 2017 r. weszła w życie ustawa z dnia 16 grudnia 2016 r. - Przepisy wprowadzające ustawę o zasadach zarządzania mieniem państwowym (Dz. U. poz. 2260). Wprowadziła ona wprowadzającą nowy model nadzoru właścicielskiego nad spółkami z udziałem SP. Jednak dopiero w dniu 3 stycznia 2017 r. weszło w życie *rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 3 stycznia 2017 r. w sprawie wykazu spółek, w których prawa z akcji Skarbu Państwa wykonują inni niż Prezes Rady Ministrów członkowie Rady Ministrów, pełnomocnicy Rządu lub państwowe osoby prawne* (Dz. U. poz. 10, ze zm.)

¹⁰¹ Minister Przedsiębiorczości i Technologii wykonuje prawa z akcji i udziałów w podmiotach na podstawie oświadczenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 27 marca 2018 r. o przekazaniu wykonywania uprawnień, o których mowa w art. 7 ust. 1 pkt 2 i 4 ustawy z dnia 16 grudnia 2016 r. o zasadach zarządzania mieniem państwowym

¹⁰² Pismo z 30 sierpnia 2018 r. znak RPW/75278/2018

¹⁰³ Kamiennogórska, Katowicka, Krakowska, Legnicka, Łódzka, Pomorska, Suwalska, Wałbrzyska, Warmińsko-Mazurska

inwestycje infrastrukturalne, wielkość zatrudnienia i wynagrodzenie pracowników Spółek.

DNP udostępniał DRI informacyjnie sprawozdania z działalności Spółek Zarządzających SSE, a począwszy od 2017 r. przesyłał do zaopiniowania ich sprawozdania finansowe. Ze szczegółowej kontroli dokumentacji dziewięciu Spółek wynika, że DRI (poprzednio DIR, DDI, DIW) otrzymane z DNP dokumenty Spółek, opiniował bez uwag bądź zwracał uwagę na rozbieżności z posiadanymi danymi.

Jak wynika z wyjaśnień Zastępcy Dyrektora DRI¹⁰⁴, DRI nie brał udziału w ocenie organów Spółek Zarządzających. Współpraca między DRI, a DNP nie miała sformalizowanego charakteru.

(Dowód: akta kontroli str. 13-15, 1303, 1321-1323, 2964)

ZWA lub ZWZ Spółek Zarządzających SEE w latach 2015-2017 nie udzieliły absolutorium z wykonywania obowiązków niektórym członkom organów: prezesowi i wiceprezesowi PSSE Sp. z o.o. za lata 2015 i 2016, prezesowi i wiceprezesowi KMSSE SA za 2016 r., członkowi Zarządu SSSE SA za 2016 r. oraz prezesowi i wiceprezesowi SSE Starachowice SA za 2016 r. Powodem głosowania Skarbu Państwa za nieudzieleniem absolutorium członkom zarządów Spółek Zarządzających w trzech pierwszych przypadkach było w szczególności stanowisko Rady Nadzorczej, sprawującej – jak wynika z wyjaśnień Dyrektora DNP¹⁰⁵ – stały nadzór nad Zarządzającymi we wszystkich dziedzinach jej działalności. W przypadku SSE Starachowice SA powodem głosowania za nieudzieleniem absolutorium były uzasadnione wątpliwości co do przekroczenia uprawnień.

(Dowód: akta kontroli str. 14-15)

Wydatkowanie środków UE przez Spółki zarządzające SSE

Minister Gospodarki w okresie od września 2010 r. do lutego 2014 r. prezentował stanowisko, że Spółki Zarządzające SSE nie miały obowiązku stosowania w projektach współfinansowanych ze środków funduszy strukturalnych UE przepisów *Pzp*, jednak były zobowiązane do przestrzegania zasad równego traktowania, uczciwej konkurencji i przejrzystości, zgodnie z art. 3 ust. 3 *Pzp*. Stanowisko ministra właściwego do spraw gospodarki przekazano PSSE sp. z o.o. 1 września 2010 r., wszystkim pozostałym Spółkom Zarządzającym SSE 8 października 2012 r. i MR 13 marca 2013 r.

Podsekretarz Stanu w MG 1 września 2010 r. przekazał Marszałkowi Województwa Pomorskiego¹⁰⁶ i PSSE sp. z o.o. opinię¹⁰⁷ o braku obowiązku stosowania przez Spółki Zarządzające SSE przepisów *Pzp*. Opinię tą przekazano w związku z wystąpieniem regionalnej instytucji finansującej¹⁰⁸, która rozliczała płatności w projekcie realizowanym przez PSSE sp. z o.o., skierowanym do Spółki Zarządzającej. RIF zwróciła się do PSSE sp. z o.o. o przekazanie opinii Prezesa Urzędu Zamówień Publicznych¹⁰⁹ w sprawie braku obowiązku stosowania przez Spółkę przepisów *Pzp* w realizacji projektów współfinansowanych ze środków UE.

W dniu 8 października 2012 r. Dyrektor DNP w MG przekazał do wszystkich Spółek Zarządzających SSE ogólną interpretację *Pzp*, że „brak jest podstaw do stwierdzenia

¹⁰⁴ Pismo bez daty i sygnatury, przekazane kontrolerom NIK w dniu 9 sierpnia 2018 r.

¹⁰⁵ Pismo z dnia 1 czerwca 2018 r. znak Ik: 769736.

¹⁰⁶ Instytucja Zarządzająca w Regionalnych Programach Operacyjnych.

¹⁰⁷ Opinia miała następujące brzmienie: „Specjalne Strefy Ekonomiczne nie są osobami prawnymi, utworzonymi do realizacji zadań publicznych.”

¹⁰⁸ Dalej RIF.

¹⁰⁹ Dalej Prezes UZP.

nia, że spółki zarządzające specjalnymi strefami ekonomicznymi mają obowiązek stosowania przepisów ustawy – Prawo zamówień publicznych, bowiem nie zaliczają się do żadnej z kategorii podmiotów, o których mowa art. 3 ust. 1 ustawy”. W ocenie Dyrektora DNP Spółki Zarządzające SSE nie były podmiotami zaspokajającymi potrzeby o charakterze powszechnym oraz nie miały charakteru przemysłowego, ani handlowego co wykluczało je z grona podmiotów zobowiązanych stosować *Pzp*. Jednocześnie Dyrektor DNP poinformował, że Spółki Zarządzające mogą być zobowiązane do stosowania *Pzp* w przypadku realizacji zamówienia na roboty budowlane ze środków uzyskanych na ten cel z budżetu państwa, jednostek samorządu terytorialnego, środków UE lub innych środków publicznych. Opinię, Dyrektora DNP sformułował w oparciu o obowiązujące przepisy *Pzp*, dostępne MG opinie prawne, komentarze i wyroki Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości. W sprawie braku obowiązku stosowania przez Spółki Zarządzające *Pzp* MG dysponowało opiniami kancelarii prawnych, adwokatów i radców prawnych z 19 lipca 2008 r., 4 sierpnia 2009 r., z lutego 2012 r. i 22 czerwca 2012 r. MPiT nie posiadało wiedzy, jaka była wysokość środków przeznaczonych w latach 2009-2012 przez Spółki Zarządzające SSE na opinie prawne związane z obowiązkiem stosowania *Pzp*.

(dowód: akta kontroli str. 355-359, 375-399, 411-447, 492-493, 749-751)

W dniu 20 marca 2013 r. MR przekazało do MG wyjaśnienia Wiceprezesa UZP, który prezentował odmienne niż MG stanowisko w kwestii stosowania przez Spółki Zarządzające SSE przepisów *Pzp*. Według wyjaśnień Wiceprezesa UZP z lutego 2013 r. Spółki Zarządzające SSE posiadały status podmiotów prawa publicznego w rozumieniu art. 3 ust. 1 pkt. 3 *Pzp*, a tym samym posiadały status zamawiających zobowiązanych do stosowania procedur udzielania zamówień publicznych określonych w przepisach *Pzp*. Wyjaśnienia UZP co do obowiązku stosowania przepisów krajowych (*Pzp*) przez Spółki Zarządzające SSE oparto o dyrektywę 2004/18/WE¹¹⁰ i orzecznictwo Trybunału Sprawiedliwości.

MR w dniu 27 grudnia 2012 r. zwróciło się do UZP, z uwagi na pismo Sekretariatu RM, w którym Ministrowi Rozwoju powierzono wydanie interpretacji przepisów *Pzp* w odniesieniu do działań finansowanych ze środków UE realizowanych w SSE. Sekretariat RM wystąpił do MR na wniosek Marszałka Województwa Pomorskiego. W odpowiedzi MR stwierdziło jednak, że nie jest właściwe do wydania ostatecznej interpretacji ze względu na sprzeczne stanowiska UZP i MG.

Była Podsekretarz Stanu w MG¹¹¹ wyjaśniła, że nie zna decyzji rozstrzygającej spór MG i UZP dotyczący stosowania *Pzp* przez Spółki Zarządzające SSE, w który zaangażowane było MR.

24 lutego 2014 r. Podsekretarz Stanu w MG zwróciła się do Prezesa UZP o potwierdzenie prawidłowości prezentowanego przez Ministra Gospodarki stanowiska, że Spółki Zarządzające SSE nie były i nie są zobowiązane do stosowania przepisów *Pzp*. W odpowiedzi z 13 marca 2014 r. Wiceprezes UZP podtrzymał opinię z marca 2013 r., którą do MG przekazało MR. Wiceprezes UZP stwierdził, że Spółki Zarządzające SSE posiadają status zamawiającego i mają obowiązek stosować przepisy *Pzp* w realizacji projektów współfinansowanych ze środków UE. Stanowisko takie otrzymała również KE, która w 2015 r. podzieliła zdanie Prezesa UZP, co do obowiązku stosowania przepisów *Pzp* przez Spółki Zarządzające SSE.

¹¹⁰ Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 31 marca 2004 r. w sprawie koordynacji procedur udzielania zamówień publicznych na roboty budowlane, dostawy i usługi (Dz.Urz. UE L 134/114 z 30.04.2004 r.).

¹¹¹ Pismo z 13 sierpnia 2018 r.

W dniu 6 stycznia 2015 r. weszła w życie *ustawa o zmianie ustawy o specjalnych strefach ekonomicznych oraz niektórych innych ustaw*¹¹², zgodnie z którą Zarządzający realizując zadania określone w *Planie rozwoju*, nie świadczy usług o charakterze powszechnym.

(dowód: akta kontroli str. 353-354, 360-379, 749-755)

Podsekretarz Stanu w MR 17 maja 2016 r. ustalił zasady korygowania wydatków ze środków UE, do których Spółki Zarządzające SSE nie zastosowały *Pzp*. Zasady ustalono w oparciu o stanowiska KE z grudnia 2015 r. i poinformowano o nich PARP, departamenty MR odpowiedzialne za wydatkowanie środków UE oraz Marszałków Województw Łódzkiego i Pomorskiego. Ustalono, że w odniesieniu do umów zawartych przed nowelizacją *ustawy o specjalnych strefach ekonomicznych* (tj. przed 6 stycznia 2015 r.) korekty dotyczą wszystkich wydatków poniesionych w ramach umów zawartych bez zastosowania przepisów *Pzp*, bez względu na wartość umowy. Natomiast w odniesieniu do umów zawartych po dniu 6 stycznia 2015 r. korekta dotyczy umów, których wartość była wyższa od progów określonych w Dyrektywie 2004/18/WE¹¹³. Wartość korekty, co do zasady, to 100% wydatków, względem których stwierdzono konieczność stosowania przepisów *Pzp*, a w przypadku zastosowania rozwiązań spełniających wymogi wynikające z traktatowych zasad przejrzystości, wolnej konkurencji i niedyskryminacji, wartość korekty obniżono do poziomu 25%.

(dowód: akta kontroli str. 769-798)

Korekty finansowe wydatków nałożone na trzy Spółki Zarządzające SSE, w związku z niezastosowaniem w realizacji projektów współfinansowanych ze środków funduszy strukturalnych UE przepisów *Pzp*, a w stosunku do których istniał obowiązek zastosowania *Pzp*, wyniosły w sumie 54 697,3 tys. zł (kwota z odsetkami). Dwie Spółki dokonały zwrotu korekt finansowych. Pomorska Agencja Rozwoju Regionalnego z tytułu korekt finansowych w 2016 r. zwróciła kwotę 43,3 tys. zł, a Łódzka SSE SA w 2017 r. – 667,1 tys. zł. Korekty finansowe nałożone na PSSE sp. z o.o. w czternastu projektach zrealizowanych na podstawie umów z lat 2009-2010 to kwota 54 465,2 tys. zł (kwota korekt wraz z odsetkami według stanu na 31 grudnia 2017 r.). OLAF¹¹⁴ przeprowadziła postępowanie wyjaśniające w sprawie realizacji projektu wyposażenia Gdańskiego Parku Naukowo-Technologicznego sfinansowanego ze środków Regionalnego Programu Operacyjnego. W raporcie z października 2015 r. OLAF ocenił, że nieprawidłowością było niezastosowanie przez PSSE sp. z o.o. przepisów *Pzp* przy wyborze głównego wykonawcy projektu.

(dowód: akta kontroli str. 448-475)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następujące nieprawidłowości:

Minister właściwy do spraw gospodarki działań nierzetelnie i niecelowo, dokonując interpretacji przepisów *Pzp* wskazującej na brak obowiązku stosowania *Pzp* przez Spółki Zarządzające SSE, w oparciu m. innymi o opinie prawne opracowane w 2005 r., 2008 r. i 2012 r. przez kancelarie prawne działające na zlecenie tych Spółek, bez konsultacji oraz uzgodnień z innymi odpowiednimi organami administracji państwowej.

¹¹² Ustawa z dnia 28 listopada 2014 r. o zmianie ustawy o specjalnych strefach ekonomicznych oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. poz. 1 854).

¹¹³ Dyrektywa 2004/18/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 31 marca 2004 r. w sprawie koordynacji procedur udzielania zamówień publicznych na roboty budowlane, dostawy i usługi (Dz.U.UE L z dnia 30 kwietnia 2004 r.)

¹¹⁴ Europejski Urząd ds. Zwalczenia Nadużyć Finansowych.

Zgodnie z ustawą z dnia 4 września 1997 r. o *działach administracji rządowej*¹¹⁵ w latach 2010-2014 dział gospodarka obejmował m. innymi sprawy gospodarki, w tym konkurencyjności gospodarki, współpracy gospodarczej z zagranicą, działalności gospodarczej, promocji gospodarki polskiej. Centralnym organem administracji rządowej, do kompetencji którego należało zapewnienie jednolitego stosowania przepisów o zamówieniach publicznych, był zgodnie z art. 152 ust. 1 i 154 ust. 1 pkt 13 *Pzp* Prezes UZP. Uprawnienia w zakresie wydawania opinii o stosowaniu *Pzp* w kontekście zamówień realizowanych przez beneficjentów środków unijnych posiadał też minister właściwy do spraw rozwoju jako odpowiedzialny za zarządzanie programami współfinansowanymi ze środków UE. Podkreślić należy, że Ministerstwo Gospodarki pomimo, że od marca 2013 r. dysponowało wykładnią formalną przekazaną przez UZP do MR - sprzeczną z poglądem Ministerstwa, nie zweryfikowało swojego stanowiska co do obowiązku niestosowania przez Spółki Zarządzające SSE *Pzp*. Dopiero w lutym 2014 r. natomiast wystąpiło do Prezesa UZP o potwierdzenie prawidłowości stosowanej od 2010 r. interpretacji przepisów *Pzp*.

NIK, ocenia działania Ministra Gospodarki jako wprowadzające chaos prawny w stosowaniu przepisów przez Spółki Zarządzające SSE.

Konsekwencją działań Ministra Gospodarki było opieranie się przez niektóre Spółki Zarządzające SSE na mylnej wykładni prawa, a w efekcie zwrot środków UE, których legalność wydatkowania podlega ocenie KE. Zastosowanie przez Spółki Zarządzające SSE wykładni prezentowanej przez Ministra Gospodarki bez uzyskania opinii Prezesa UZP spowodowało korekty finansowe nałożone na trzy Spółki w łącznej kwocie 54 697,3 tys. zł. Dwie Spółki Zarządzające SSE zwróciły już całą kwotę - 710,4 tys. zł korekt finansowych z odsetkami z bieżących środków finansowych. PSSE sp. z o.o. obciążona korektami finansowymi w kwocie 54,5 mln zł (w tym odsetki 19,9 mln zł) wystąpiła do MF o umorzenie należności. Aby zapewnić zwrot środków UE Spółka analizuje możliwość sprzedaży nieruchomości Gdańskiego Parku Naukowo-Technicznego wykorzystywanej do realizacji celów działalności określonych w *Planie rozwoju PSSE*.

(dowód: akta kontroli str. 452-471)

Uwagi dotyczące
badanej działalności

1. Analiza systemu nadzoru właścicielskiego nad Spółkami Zarządzającymi SSE wskazuje na konieczność wypracowania w Ministerstwie bardziej sformalizowanej współpracy między departamentem sprawującym nadzór właścicielski nad Spółkami Zarządzającymi SSE a departamentem realizującym zadania związane z instrumentem polityki państwa, jakim są SSE - w celu rzetelnej i kompleksowej corocznej oceny działalności organów Spółek Zarządzających SSE.

Jak wynika z zatwierdzonych przez Ministra instrukcji głosowania reprezentanta Skarbu Państwa na ZWZ/ZWZA w latach 2016-2018 (za lata 2015-2017), przy opiniowaniu sprawozdań lub przy ocenie organów Spółek Zarządzających nie brano pod uwagę wprost stopnia realizacji przez Zarządzających SSE *Planów rozwoju*, w tym w szczególności działań służących osiągnięciu celów ustanowienia Strefy.

W nowym stanie prawnym Dyrektor DRI w piśmie skierowanym do DNP w czerwcu 2018 r. zauważyła, że konsekwencją wejścia w życie *ustawy o wspieraniu nowych inwestycji* jest opracowanie *Planów Rozwoju Inwestycji* przez Spółki Zarządzające dla obszarów przez nie zarządzanych. *Plany* te mają pełnić rolę dokumentów strategicznych (średniookresowych, z elementami strategii długookresowych) w odniesieniu do inwestycji, dlatego jak zauważono należy dążyć

¹¹⁵ Dz.U. z 2018 r. poz. 762 ze zm.

do większego odzwierciedlenia ich w planach działalności Spółki oraz sprawozdaniach.

(dowód: akta kontroli str. 452-471)

2. NIK zauważa zjawisko występowania w niektórych Spółkach Zarządzających nadpłynności środków pieniężnych i kumulowanie tych środków, zamiast przeznaczenia na cele rozwoju Strefy, w tym infrastruktury technicznej i gospodarczej, pozyskiwanie inwestorów. Nadpłynność środków pieniężnych wykazywało pięć¹¹⁶ z 12 spółek zarządzających pozostających w nadzorze ministra właściwego do spraw gospodarki. Kapitały zapasowe tych spółek przewyższały 1/3 kapitału zakładowego¹¹⁷, a suma ich zobowiązań długo i krótkoterminowych stanowiła od 1,5% do 103,5% kapitału zapasowego. Przykładowo, według stanu na 31 grudnia 2017 r. Wałbrzyska SSE na kapitale zapasowym i rezerwowym zgromadziła kwotę 134,2 mln zł, a stan jej środków pieniężnych to kwota 200,8 mln zł (zobowiązania stanowiły 1,5% tej kwoty); Katowicka SSE wykazała stan kapitału zapasowego w kwocie 102,9 mln zł (108,7% kapitału zakładowego) i kwotę 28,7 mln zł środków pieniężnych (zobowiązania stanowiły 15,6% tej kwoty); Legnicka SSE wykazała kapitał zapasowy w kwocie 24,6 mln zł (64,6% kapitału zakładowego) i kwotę 42,9 mln zł środków pieniężnych (zobowiązania stanowiły 13,7% tej kwoty). Dla porównania Warmińsko-Mazurska SSE wykazała kapitał zapasowy w kwocie 15,8 mln zł i środki pieniężne w kwocie 18,0 mln zł (odpowiednio 45,9% kapitału zakładowego i 2,9% zobowiązań), a Suwalska SSE wykazała kapitał zapasowy w kwocie 12,5 mln zł (62,8% kapitału zakładowego) i kwotę 2,8 mln zł środków pieniężnych (zobowiązania stanowiły 103,5% tej kwoty).

(dowód: akta kontroli str. płyta CD-217, 283, 286, 296-292, 341)

2.3. Kontrola realizacji warunków zezwoleń na prowadzenie działalności gospodarczej SSE

Na podstawie delegacji zawartej w art. 20 ust. 1 pkt 2 *ustawy o SSE* Minister Gospodarki powierzył w drodze *rozporządzeń* poszczególnym Spółkom Zarządzającym Strefami wykonywanie, w jego imieniu, kontroli realizacji warunków zezwoleń wydawanych przedsiębiorcom na prowadzenie działalności gospodarczej na terenie SSE. Powierzenie tych zadań, jak wynika z postanowień ustawy, powinno nastąpić przy uwzględnieniu „potrzeby zapewnienia właściwego funkcjonowania strefy”.

Jak wynika z wyjaśnień Minister MPiT Jadwigi Emilewicz¹¹⁸ *ustawa o SSE* nie zawierała delegacji do określenia w *rozporządzeniach* zasad kontroli warunków zezwoleń na prowadzenie działalności gospodarczej na terenie SSE. Wyjaśniono¹¹⁹, że Strefy autonomicznie określały sposób przeprowadzania kontroli, a dobrą praktyką było przeprowadzanie kontroli w zakresie i na zasadach określonych w rozdziale 5 *ustawy z lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej*. Kontrolą obejmowano każdego przedsiębiorcę działającego na terenie SSE po upływie terminów realizacji warunków zezwoleń, a kopie sporządzonego protokołu z kontroli Zarządzający Strefami przesyłali do Ministra. Niejasności wniosków pokontrolnych były wyjaśniane przez pracowników departamentu merytorycznego, ewentualnie zaleca-

¹¹⁶ Katowicka, Wałbrzyska, Legnicka, Krakowska i Kostrzyńsko-Słubicka.

¹¹⁷ Zgodnie z art. 396 § 1 w spółce akcyjnej na pokrycie straty należy utworzyć kapitał zapasowy, do którego przelewa się co najmniej 8% zysku za dany rok obrotowy, dopóki kapitał ten nie osiągnie co najmniej jednej trzeciej kapitału zakładowego.

¹¹⁸ Pismo z dnia 5 września 2018 r. (znak RPW/75278/2018). Podobne wyjaśnienia zostały zawarte w piśmie Zastępcy Dyrektora DRI z dnia 13 czerwca 2018 r. (bez sygnatury).

¹¹⁹ Wyjaśnienia zawarte w piśmie Zastępcy Dyrektora DRI (pismo bez daty i bez sygnatury), przekazane kontrolerom NIK w dniu 9 sierpnia 2018 r.

no przeprowadzenie ponownej kontroli. Wówczas, gdy przedsiębiorca nie spełnił warunków zezwolenia Minister był obowiązany z urzędu wszcząć postępowanie administracyjne dotyczące cofnięcia zezwolenia na prowadzenie działalności na terenie SSE na podstawie art. 19 ust 2 *ustawy o SSE*. W latach 2015-2017 na skutek negatywnego wyniku kontroli warunków zezwoleń wszczęto 63 takie postępowania (w tym okresie zakończono 55 postępowań).

Szczegółowej kontroli NIK poddano 28 protokołów z kontroli warunków zezwoleń, po dwa z każdej ze Stref z 2015 r. i 2017 r. Ministerstwo nie otrzymywało zawiadomień o wszczęciu kontroli, które kierowały Spółki Zarządzające do przedsiębiorców. Spośród zbadanych przypadków tylko jeden przedsiębiorca (działający na terenie Mieleskiej SSE) nie zrealizował warunku dotyczącego poniesienia w określonym terminie wydatków inwestycyjnych (nie zakończył realizacji inwestycji). Przedsiębiorca w toku kontroli poinformował, że wystąpi do Ministra z wnioskiem o zmianę wszystkich warunków zezwolenia, polegającą na wydłużeniu terminów ich realizacji.

Jak wynika z wyjaśnień Minister MPiT Jadwigi Emilewicz¹²⁰ w latach 2015-2017 nie rozważano wprowadzenia do kontroli warunków zezwoleń, kontroli utrzymania trwałości zrealizowanej inwestycji, tj. warunku określonego w § 5 ust. 2 *rozporządzeniu Rady Ministrów z dnia 10 grudnia 2008 r. w sprawie pomocy publicznej udzielanej przedsiębiorcom działającym na podstawie zezwolenia na prowadzenie działalności gospodarczej na terenach specjalnych stref ekonomicznych*¹²¹. Stwierdzono, że w zezwoleniu na prowadzenie działalności gospodarczej na terenie Strefy nie ma wskazanej wysokości zwolnienia podatkowego z jakiej może skorzystać przedsiębiorca, ani nie zawiera ono warunku trwałości inwestycji. Wobec powyższego Zarządzający Strefą nie jest odpowiednim podmiotem do przeprowadzania kontroli w tym zakresie. Warunek trwałości inwestycji jest elementem, który każdy przedsiębiorca musi spełnić, aby korzystać z pomocy publicznej, gdyż w tym zakresie podlega on wymogom regulacji w zakresie pomocy publicznej. Na przedsiębiorcę prowadzącego działalność na terenie SSE nałożono obowiązek monitorowania wysokości przyznanej pomocy publicznej oraz utrzymania inwestycji. Weryfikacji właściwego ponoszenia kosztów i odpowiedniego w związku z tym korzystania ze zwolnień podatkowych dokonuje urząd skarbowy właściwy dla siedziby przedsiębiorcy przy rozliczaniu podatku dochodowego.

Minister nie gromadził danych dotyczących przedsiębiorców, którzy korzystając z pomocy publicznej nie dotrzymali warunku trwałości inwestycji. Jak wynika z wyjaśnień Minister MPiT Jadwigi Emilewicz¹²² organem właściwym do kontroli, czy pomoc publiczna została właściwie udzielona przedsiębiorcy, jest minister właściwy do spraw finansów. Posiada on odpowiednie instrumenty prawne oraz organy, które są właściwe do weryfikowania prawidłowości rozliczania kosztów inwestycyjnych, a co za tym idzie korzystania z pomocy publicznej przez przedsiębiorców działających na terenie SSE.

(Dowód: akta kontroli str. 31-32, 1303-13a04, 1679, 1683, 1706-1808, 2877-2920)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następującą nieprawidłowość:

Minister nie określił wytycznych dotyczących merytorycznych i formalnych aspektów kontroli warunków zezwoleń na działalność gospodarczą w SSE wydawanych przez Zarządzających Strefami przedsiębiorcom. W opinii NIK celowe było aby w Minister-

¹²⁰ Pismo z 10 września 2018 r. (znak RPW/75278/2018).

¹²¹ Dz. U. z 2015 r. poz. 465 ze zm. Dalej: *rozporządzenie w sprawie pomocy publicznej*.

¹²² Pismo z 10 września 2018 r. (znak RPW/75278/2018).

stwie dołożono starań, by we wszystkich Strefach zapewnić efektywną i rzetelną, opartą o tę samą metodologię, kontrolę zezwoleń (wydawanych w formie decyzji w imieniu Ministra).

Ministerstwo pozostawiło Zarządzającym Strefami pełną dowolność co do: sposobu, trybu, zakresu kontroli poszczególnych warunków zezwoleń, doboru próby do kontroli, sposobu weryfikacji dokumentów i oświadczeń przedstawianych w trakcie kontroli, oceny analizowanych dokumentów, czy zakresu powierzonych uprawnień kontrolnych osobom przeprowadzającym kontrolę. Ministerstwo nie opracowało dla wszystkich Stref wzoru protokołu kontroli, który dodatkowo uporządkowałby kontrolę od strony formalnej.

Skutkowało to m.in. niejednolitym podejściem kontrolujących do zakresu analizowanych danych, niezawieraniem w raporcie (protokole) z przeprowadzonej kontroli niezbędnych danych i informacji lub zawieraniem informacji o różnym stopniu szczegółowości, dowolnością w sposobie i doborze wielkości próby, czy swobodą w cenie analizowanych dokumentów. Od strony formalnej protokoły kontroli wskazywały w różnej szczegółowości podstawę prawną kontroli (przepisy, numery upoważnień, czy legitymacji kontrolerów), albo nie zawierały jej w ogóle. Określały różne terminy do złożenia przez kontrolowanych dodatkowych wyjaśnień/wniesienia uwag (używano różnej terminologii) po zakończeniu kontroli bądź w ogóle nie przewidywały takiej możliwości.

Ministerstwo nie posiadało pisemnych procedur stosowanych przez Zarządzających w trakcie kontroli, ani też nie posiadało wiedzy, w których SSE Zarządzający wprowadzili takie procedury. Nie otrzymywało planów kontroli ani sprawozdań z realizacji planów kontroli od Spółek Zarządzających. W latach objętych kontrolą nie weryfikowało również kontroli zezwoleń w celu uzyskania zapewnienia o prawidłowości realizacji przez Spółki Zarządzające powierzonego im przez Ministra zadania.

NIK odnotowuje że w *ustawie o wspieraniu nowych inwestycji*, która weszła w życie 30 czerwca 2018 r. określono szczegółowe zasady dokonywania przez ministra właściwego do spraw gospodarki kontroli Zarządzających obszarami m.in. w zakresie realizacji powierzonego im zadania kontroli realizacji warunków zawartych w decyzjach o wsparciu. Wprowadzenie przepisów nadających ministrowi kompetencje kontrolne wobec Zarządzających obszarami, w przypadku powierzenia im wykonywania zadań w imieniu ministra, stanowi wdrożenie wniosku pokontrolnego sformułowanego przez NIK w wystąpieniu pokontrolnym z 9 lipca 2015 r. z kontroli pn. „Wspieranie przez Ministra Gospodarki przedsiębiorstw działających w specjalnych strefach ekonomicznych” (R/14/007). NIK zwraca jednak uwagę, że kwestie ustanowienia dla Zarządzających zasad kontroli realizacji warunków zawartych w decyzji o wsparciu pozostały poza regulacją – brak jest delegacji do określenia tych zasad w *rozporządzeniach* wydawanych na podstawie art. 23 ust 1 *ustawy o wspieraniu nowych inwestycji*. Pomijając w projekcie tej *ustawy* kwestie zasad kontroli decyzji o wsparciu, przeprowadzanych przez Zarządzających u przedsiębiorców, Ministerstwo utrzymało dotychczasowe podejście do powyższych kwestii.

NIK nie może również podzielić wyjaśnień Zastępcy Dyrektora DRI¹²³, że weryfikacja właściwego ponoszenia kosztów inwestycyjnych jest zadaniem urzędu skarbo-

¹²³ Wyjaśnienia Zastępcy Dyrektora DRI (pismo bez daty i bez sygnatury), przekazane w dniu 9 sierpnia 2018 r.

wego. Jednym bowiem z warunków prowadzenia działalności gospodarczej na terenie SSE, określonym w zezwoleniu jest poniesienie na terenie Strefy wydatków inwestycyjnych w rozumieniu §6 ust. 1 *rozporządzenia w sprawie pomocy publicznej*. Natomiast w §6 ust 1 *rozporządzenia* wymienione są enumeratywnie wydatki, które uznaje się za wydatki kwalifikujące się do objęcia pomocą. A więc przy kontroli tego warunku zezwolenia konieczne jest sprawdzenie czy wydatki zostały poniesione na terenie Strefy, na inwestycję objętą zezwoleniem oraz czy wydatki mieściły się w wymienionych w §6 ust 1 *rozporządzenia o pomocy publicznej*.

Ponadto NIK zauważa, że skoro Zarządzający zobowiązany jest do kontrolowania spełnienia warunku poniesienia wydatków poprzez weryfikację kwalifikowalności wydatków określoną w §6 ust. 1 *rozporządzenia o pomocy publicznej*, których wielkość wpływa na wysokość możliwej do zrealizowania ulgi, to również uprawniony jest do sprawdzenia warunku trwałości określonego w §5 ust. 2 *rozporządzenia o pomocy publicznej*. *Ustawa o SSE* w art. 16 ust. 2 określa jakie elementy w szczególności powinno zawierać zezwolenie, a więc nie wymienia zamkniętego katalogu. Od udzielającego zezwolenie zależy więc jakie warunki, istotne z punktu widzenia bieżącej kontroli działalności przedsiębiorcy na terenie SSE zostaną zawarte w zezwoleniu, aby zapewnić prawidłowe funkcjonowanie strefy.

Izba nie może zgodzić się również z opinią DRI, że w związku z tym, że to minister właściwy do spraw finansów posiada odpowiednie instrumenty prawne i organy właściwe do weryfikowania prawidłowości rozliczania kosztów inwestycyjnych przez przedsiębiorców działających na terenie SSE, nie ma potrzeby, aby minister właściwy do spraw gospodarki gromadził i przekazywał dane dotyczące nieprawidłowości stwierdzonych w kontrolach ponoszenia przez przedsiębiorców wydatków kwalifikowalnych. W latach 2015-2017 organy kontrolne administracji skarbowej przeprowadziły łącznie 52 kontrole, co przy 2 121 kontroli przeprowadzonych przez Zarządzających daje jedynie 2,5%. Zasadnym wydaje się więc powiadamianie ministra właściwego do spraw finansów o nieprawidłowościach stwierdzonych w trakcie kontroli.

2.4. Wykorzystanie środków z Funduszu Strefowego (FS)

W latach 2014-2017 saldo rachunku FS wzrosło z 5 832,2 tys. zł do 9 775,3 tys. zł. Według stanu na 31 grudnia 2017 r. środki na rachunku FS gromadziło sześciu przedsiębiorców, a do uzyskania wsparcia uprawnionych było 63 przedsiębiorców. Udzielanie wsparcia z FS zaplanowano do 2023 r.

Za udzielanie i rozliczanie wsparcia z FS do lutego 2016 r. odpowiedzialny był Departament Instrumentów Wsparcia, którego dyrektorem była Agnieszka Buła-Kopańska. Od marca do sierpnia 2016 r. za rozliczanie wsparcia z FS w MR odpowiedzialny był Departament Wspierania Małych i Średnich Przedsiębiorstw, którego Dyrektorem był Jakub Bednarek. Następnie za udzielanie i rozliczenie wsparcia z FS odpowiedzialny był DRI w MPiT¹²⁴, którego dyrektorem była Grażyna Ciużyńska.

(dowód: akta kontroli str. 28, 34, 498-500)

W latach 2015 – 2017 złożono pięć wniosków o wsparcie dla nowych inwestycji ze środków FS na kwotę 8 474,0 tys. zł, wszystkie wnioski rozpatrzono pozytywnie. Jeden przedsiębiorca już po pozytywnym rozpatrzeniu wniosku (kwota 3 308,7 tys. zł) zrezygnował ze wsparcia z FS z uwagi na zmiany planowane w gru-

¹²⁴ W okresie od 22 sierpnia 2016 r. do 28 lutego 2018 r. w MR departament, którego Dyrektorem była Grażyna Ciużyńska nosiła nazwy: Departament Polityki Inwestycyjnej i Departament Inwestycji i Rozwoju.

pie kapitałowej, do której należał. Do sierpnia 2018 r. podpisano trzy umowy wsparcia ze środków FS na kwotę 4 920,3 tys. zł.¹²⁵ W latach 2015-2017 dokonano jednej wypłaty wsparcia z FS w kwocie 1 748,8 tys. zł (wypłata w 2017 r.). Jedna umowa (kwota 245,0 tys. zł) nie została jeszcze podpisana z uwagi na potrzebę dostosowania wniosku¹²⁶ przedsiębiorcy do przepisów udzielania wsparcia z FS, które obowiązują od 11 stycznia 2018 r. Rozporządzeniem Rady Ministrów z dnia 10 stycznia 2018 r. *zmieniającym rozporządzenie w sprawie udzielenia wsparcia nowej inwestycji z Funduszu Strefowego*¹²⁷ znowelizowano rozporządzenie RM z 2006 r.¹²⁸ Nowelizacja rozporządzenia FS wynikała ze zmian wprowadzonych 10 lipca 2017 r. do rozporządzenia Komisji Europejskiej nr 651/2014¹²⁹, stanowiącego unijną podstawę prawną dla polskich programów pomocowych. Zmiana wprowadzona do rozporządzenia umożliwiła 63 przedsiębiorcom ubieganie się o wsparcie z FS w latach 2018-2023.

Jak wynika z wyjaśnień Zastępcy Dyrektora DIR¹³⁰ z uwagi na to, że wsparcie udzielane z FS to pomoc publiczna, minister właściwy do spraw gospodarki nie podejmował działań, które miałyby doprowadzić do zwiększenia wykorzystania tego rodzaju pomocy państwa.

(dowód: akta kontroli str. 28, 498-501, 709-711)

Badaniem kontrolnym NIK objęta stan rozliczenia pięciu projektów inwestycyjnych, których termin realizacji przypadła na lata 2015-2016. Projekty te uzyskały wsparcie z FS w łącznej kwocie 9 692,1 tys. zł.

Dwóch przedsiębiorców zwróciło na rachunek FS kwotę 891,6 tys. zł wsparcia. Jeden przedsiębiorca, po rozliczeniu inwestycji przez ministra właściwego do spraw gospodarki, ocenie kosztów kwalifikowanych i wskazaniu kwoty częściowego zwrotu wsparcia, zwrócił kwotę 120,0 tys. zł oraz odsetki. Drugi przedsiębiorca, po wezwaniu ministra właściwego do spraw gospodarki z 13 lipca 2017 r., a następnie z grudnia 2017 r., zwrócił na rachunek FS całe wsparcie, kwotę 771,3 tys. zł plus odsetki. Wezwanie do zwrotu wsparcia skierowano z uwagi na niewykonanie obowiązku przekazania rozliczenia kosztów inwestycji w terminie 30 dni od zakończenia inwestycji, co w umowie było sankcjonowane zwrotem całości wsparcia. Rozliczenie przedsiębiorca przekazał siedem miesięcy po terminie wynikającym z umowy. W tym czasie minister właściwy do spraw gospodarki nie występował do przedsiębiorcy o przekazanie rozliczenia i zwrot wsparcia na rachunek FS.

Do 22 sierpnia 2018 r. nie rozliczono wsparcia z FS w kwocie 8 700,9 tys. zł, udzielonego na podstawie trzech umów¹³¹. Projekty inwestycyjne przedsiębiorcy zakończyli w terminach wynikających z umów zawartych z ministrem właściwym do spraw gospodarki odpowiednio: do 31 grudnia 2016 r. (umowa nr 16), do 31 marca 2017 r. (umowa nr 17) i do 31 grudnia 2017 r. (umowa nr 15). Pisemne rozliczenia inwestycji

¹²⁵ Umowy zawarto z: Greyer&Hosoja Zakłady Gumowe w Mielcu sp. z o.o. (kwota 1 908,5 tys. zł), Broen SA (kwota 615,8 tys. zł), Hauck Heat Treatment sp. z o.o. (kwota 2 396,0 tys. zł).

¹²⁶ Wniosek z 19 października 2017 r.

¹²⁷ Dz. U. poz. 80.

¹²⁸ Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 21 marca 2006 r. *w sprawie udzielania wsparcia nowej inwestycji z Funduszu Strefowego* (Dz.U. z 2016 r. poz. 1651).

¹²⁹ Rozporządzenie Komisji (UE) 2017/1084 z dnia 14 czerwca 2017 r. *zmieniające rozporządzenie (UE) nr 651/2014 w odniesieniu do pomocy na infrastrukturę portową i infrastrukturę portów lotniczych, progów wodujących obowiązków zgłoszenia pomocy na kulturę i zachowanie dziedzictwa kulturowego, pomocy na infrastrukturę sportową i wielofunkcyjną infrastrukturę rekreacyjną, a także programów regionalnej pomocy operacyjnej skierowanych do regionów najbardziej oddalonych oraz zmieniające rozporządzenie (UE) nr 702/2014 w odniesieniu do obliczania kosztów kwalifikowalnych* (Dz.U.UE L z dnia 20 czerwca 2017 r.).

¹³⁰ Wyjaśnienie Zastępcy Dyrektora DRI, pismo z 13 czerwca 2018 r. (bez sygnatury).

¹³¹ Z uwagi na nie zakończenie przez MPiT proces rozliczenia trzech umów wsparcia z FS przedmiotem kontroli NIK nie była terminowość i prawidłowość przekazanych przez przedsiębiorców rozliczeń inwestycji.

cji dofinansowanej ze środków FS wraz z kopiami faktur oraz dowodami zapłaty, zgodnie z umową, przedsiębiorcy powinni przekazać w terminie 30 dni od dnia jej zakończenia (§ 4). Przedsiębiorcy przekazali rozliczenia inwestycji wraz z kopiami faktur i dowodów zapłaty odpowiednio: 19 stycznia 2017 r. (umowa nr 16) spółka Hauck Heat Treatment sp. z o.o. i 2 marca 2017 r. ostateczne rozliczenie, po uzupełnieniu rozliczenia na wniosek Ministerstwa; 26 kwietnia 2017 r. (umowa nr 17) spółka Greyer&Hosoja Zakłady Gumowe w Mielcu sp. z o.o.; 13 grudnia 2017 r. spółka Orion PU sp. z o.o. (umowa nr 15).

Jak wynika z wyjaśnień Zastępcy Dyrektora DRI¹³² trzy umowy udzielenia wsparcia z FS nie zostały rozliczone, gdyż po wstępnej analizie dokumentów uznano, że niezbędne jest dokładne przeanalizowanie wszystkich faktur przedłożonych przez przedsiębiorców.

(dowód: akta kontroli str. 498-507, 547-550, 576-578, 585-597, 625-626, 632-673, 692-708)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następujące nieprawidłowości:

Nierzetelne było niewywiązanie się przez ministra właściwego do spraw gospodarki do sierpnia 2018 r. z obowiązku rozliczenia trzech projektów inwestycyjnych w terminie wynikającym z umów zawartych z przedsiębiorcami, na łączną kwotę 8 700,9 tys. zł.

Zgodnie z umowami wsparcia nr 15,16 i 17 odbiór wykonania projektu odbywa się na podstawie rozliczenia kosztów, w terminie 30 dni od dnia otrzymania przez Ministra prawidłowego i kompletnego rozliczenia kosztów. Odbioru wykonania projektu dokonuje Komisja Odbioru powołana przez Ministra. Zważywszy na fakt, że przedsiębiorcy przekazali ostateczne rozliczenia kosztów inwestycji (tylko do jednego rozliczenia zgłoszono uwagi) opóźnienia rozliczenia po stronie Ministra wyniosły (według stanu na sierpień 2018 r.): jeden rok i pięć miesięcy dla projektu zakończonego do 31 grudnia 2016 r., jeden rok i trzy miesiące dla projektu zakończonego do 31 marca 2017 r. oraz siedem miesięcy dla projektu zakończonego do 31 grudnia 2017 r. W ocenie NIK nie jest usprawiedliwieniem wielomiesięcznej zwłoki w rozliczeniu tych projektów potrzeba dokładnej analizy faktur przedłożonych przez przedsiębiorców, wskazana w wyjaśnieniu Zastępcy Dyrektora DRI¹³³. Do rozliczeń trzech umów załączono łącznie 221 faktur wraz z dowodami zapłaty, a załącznikiem do rozliczenia jest zestawienie tabelaryczne faktur zawierające dane kontrahenta, nr faktury, kwotę, opis przedmiotu faktury i datę zapłaty. Dodać należy, że aktualnie oprócz nierozliczonych umów Minister realizuje tylko dwie umowy wsparcia, które zawarto w grudniu 2017 r.

Do listopada 2015 r. w MG obowiązywała karta procesu udzielania wsparcia nowej inwestycji z FS nakładająca na naczelnika wydziału SSE obowiązek bieżącego przeglądu załatwianych spraw, bieżącej kontroli przebiegu procesu udzielania i rozliczania wsparcia, w tym monitorowania terminowości realizacji procesu. Na naczelnika wydziału SSE nałożono również obowiązek podejmowania działań w przypadku zagrożenia celu procesu. W MR, a następnie w MPiT procedura rozliczeń wsparcia z FS nie została wprowadzona. W ocenie NIK na przewlekłość rozliczeń wsparcia udzielonego przedsiębiorcom z FS wpływał brak procedury rozliczania umów wsparcia i bieżącego monitorowania stanu rozliczania poszczególnych umów przez kierownictwo departamentu. Od listopada 2015 r. w MR, a następnie w MPiT nie

¹³² Pismo z 22 sierpnia 2018 r. (bez sygnatury).

¹³³ Pismo z 22 sierpnia 2018 r. bez sygnatury.

obowiązywały procedury rozliczania wsparcia z FS, określające kolejność czynności podejmowanych w procesie rozliczenia inwestycji, terminy wykonania czynności i obieg dokumentów tak, aby wywiązać się z obowiązku odbioru projektu wykonanego przez przedsiębiorcę we wskazanym w umowie terminie 30 dni od otrzymania rozliczenia kosztów. W regulaminie organizacyjnym na dyrektora departamentu odpowiedzialnego za SSE nałożono obowiązki nadzoru i kontroli nad działalnością departamentu. W przypadku umowy wsparcia nr 11 przez siedem miesięcy od planowanej daty zakończenia projektu inwestycyjnego nie nawiązano kontaktu z przedsiębiorcą w sprawie nieprzekazania rozliczenia inwestycji w terminie wynikającym z umowy i nie zwrócono się o zwrot wsparcia w związku z nieprzekazaniem rozliczenia.

(dowód: akta kontroli str. 589-592, 664-667, 700-706, 804-816)

2.5. Transakcje zbycia przez PSSE sp. z o.o. udziałów Inveno sp. z o.o. i realizacja przez PSSE sp. z o.o. projektu „Komer- cjalizacja Frontu Wyspy Ostrów”.

Opis stanu
faktycznego

Plan rozwoju Pomorskiej SSE na lata 2009-2016 zakładał pełne zagospodarowanie Strefy, rozwój nowych inwestycji oraz rozwój infrastruktury Strefy¹³⁴. Minister Gospodarki w dniu 15 lipca 2009 r. zdecydował o głosowaniu na ZW za objęciem przez PSSE sp. z o.o. 800 udziałów o łącznej wartości 400,0 tys. zł w spółce SCVC Inveno sp. z o.o. W sumie w latach 2009-2014 zaangażowanie kapitałowe PSSE sp. z o.o. w spółkę Inveno sp. z o.o. wyniosło 488,4 tys. zł. Minister Gospodarki na wniosek Zarządu PSSE sp. z o.o., aby zapewnić kontynuowanie działalności Inveno sp. z o.o. i realizację celu działalności, dwukrotnie wyraził zgodę na objęcie udziałów w podwyższonym kapitale tej spółki - 10 listopada 2011 r. i 28 października 2014 r.

Na wniosek Zarządu PSSE sp. z o.o. Minister Gospodarki 11 sierpnia 2015 r. wyraził zgodę na zbycie wszystkich 1 389 udziałów w spółce Inveno sp. z o.o. za kwotę 13,9 tys. zł (10,0 zł za udział, którego wartość księgowa wynosiła 0,90 zł) spółce Agencja Rozwoju Pomorza SA. Inveno sp. z o.o. zainicjowała powstanie funduszu, który był celem jej powołania, jednak w 2015 r. nadal nie prowadziła bieżącej działalności operacyjnej, co wiązało się z dofinansowaniem jej dalszej działalności przez wspólników. Samorząd Województwa Pomorskiego zdecydował, że Inveno sp. z o.o. będzie pełnić funkcję samorządowej spółki *in-house* zarządzającej funduszami przeznaczonymi na wspieranie działalności MŚP i z uwagi na powyższe zdecydował o zakupie udziałów od pozostałych wspólników.

Była Podsekretarz Stanu, która 4 sierpnia 2015 r. zatwierdziła instrukcje głosowania „za” zbyciem udziałów Inveno sp. z o.o. na ZW PSSE sp. z o.o. wyjaśniła¹³⁵, że „Spółka INVENO wypełniła cel strategiczny, dla którego została powołana tj. zainicjowanie powstania przedmiotowego funduszu z udziałem środków JEREMIE. Fundusz inwestycyjny został zarejestrowany w styczniu 2015 r. Osiągnięcie celu było możliwe dzięki wsparciu kapitałowemu PSSE sp. z o.o. Po osiągnięciu celu spółka zmieniła wehikuł działania z KFK na JEREMIE i dalsze koszty dla PSSE sp. z o.o. byłyby nieracjonalne.”

(dowód: akta kontroli str. 412-414, 743-759, 2234-2302, 2705-2724)

¹³⁴ Rozporządzenie Ministra Gospodarki z dnia 31 sierpnia 2009 r. w sprawie ustalenia planu rozwoju Pomorskiej Specjalnej Strefy Ekonomicznej (Dz.U. z 2009 r. Nr 158 poz. 1248 ze zm.) w brzmieniu obowiązującym do 17.01.2018 r.

¹³⁵ Pismo z 13 sierpnia 2018 r. (bez sygnatury).

Stocznia Gdańsk SA¹³⁶ (spółka z większościovym udziałem kapitału prywatnego) od 2006 r. realizowała plan restrukturyzacji, który 22 lipca 2009 r. zatwierdziła KE, ale nie osiągnęła głównych celów tego planu¹³⁷. Jednocześnie Stocznia nie regulowała zobowiązań, w tym publicznoprawnych, których wysokość w 2014 r. przekraczała 90,0 mln zł. Stan zadłużenia Stoczni przekraczał aktywa spółki. Stocznia w okresie objętym kontrolą występowała do ARP o wsparcie planu naprawczego do planu restrukturyzacji m.in. poprzez zakup terenów stoczniowych położonych na Froncie Wyspy Ostrów¹³⁸, których zbycie zakładał plan restrukturyzacji. Nieruchomości położone na terenie Wyspy Ostrów były obciążone hipotekami ustanowionymi na rzecz Zakładu Ubezpieczeń Społecznych, Urzędu Miasta Gdańsk i kontrahentów Stoczni. Oceny planu naprawczego Stoczni wskazywały, że zaangażowanie się ARP w jego realizację nie miaoby charakteru rynkowego, czego konsekwencją byłby zwrot pomocy publicznej otrzymanej przez Stocznję.

(dowód: akta kontroli str. 412-414, 2348-2704)

W 2014 r. Zarząd PSSE sp. z o.o. rozpoczął realizację projektu *Komercjalizacja Frontu Wyspy Ostrów*. Przedmiotem projektu był zakup od Stoczni¹³⁹ byłych terenów stoczniowych o powierzchni 23,7 ha¹⁴⁰ wraz z towarzyszącą im infrastrukturą, objęcie ich statusem SSE, dostosowanie do wymagań inwestorów poprzez rozbudowę nieruchomości gruntowych, dróg i infrastruktury w celu wynajmu lub odsprzedaży inwestorom. Koszty zakupu praw do nieruchomości Zarząd PSSE sp. z o.o. planował sfinansować z pożyczki i wsparcia ARP oraz wsparcia pozyskanego od Ministra Skarbu Państwa. Od początku 2015 r. Zarząd PSSE sp. z o.o. prowadził negocjacje z inwestorem z branży stoczniowej (Stocznia Remontowa Shipbuilding SA.) zainteresowanym nabyciem od Spółki terenów na Wyspie Ostrów. Zarząd PSSE sp. z o.o. zakładał, że w 2015 r. sprzeda temu inwestorowi za kwotę 35,4 mln zł prawa do gruntów o powierzchni 10,0 ha wraz z budynkami bez poniesienia kosztów ich modernizacji.

(dowód: akta kontroli str. 412-414, 496, 2348-2704)

Jak wynika z wyjaśnień byłej Podsekretarz Stanu w MG¹⁴¹, która 24 lutego 2015 r. zatwierdziła instrukcję głosowania przez reprezentanta Skarbu Państwa na ZW PSSE sp. z o.o. za realizacją projektu, intencją ministra właściwego do spraw gospodarki była rewitalizacja zakupionych terenów postoczniowych, przywrócenie produkcji stoczniowej w Gdańsku i wykorzystanie ich na inwestycje zgodnie z celami działania Strefy oraz ochrona miejsc pracy w Stoczni zagrożonej upadłością.

(dowód: akta kontroli str. 750-751)

Stopień zagospodarowania terenów PSSE sp. z o.o. na dzień 31 grudnia 2014 r. wyniósł 64,7%. Efektem realizacji projektu *Komercjalizacji Frontu Wyspy Ostrów* przez PSSE sp. z o.o. miało być: zwiększenie obszaru SSE, doprowadzenie infrastruktury stoczniowej do stanu atrakcyjności inwestycyjnej oraz umożliwienie Stoczni dalszego prowadzenia działalności gospodarczej, zaspokojenie wierzycieli publicznych i prywatnych, zwolnienie hipotek na nieruchomościach, kontynuowanie działalności Stoczni bez pomocy publicznej, pozyskanie polskich inwestorów z branży

¹³⁶ Dalej Stocznia.

¹³⁷ Opis stanu realizacji planu restrukturyzacji Stoczni na podstawie ustaleń NIK z kontroli nr S/13/006 „Pomoc publiczna udzielona Stoczni Gdańsk S.A. przez Agencję Rozwoju Przemysłu S.A.” Wystąpieniu pokontrolne NIK skierowane do Zarządu Stoczni Gdańsk SA publikowane na stronie internetowej www.nik.gov.pl.

¹³⁸ Dalej projekt lub projekt komercjalizacji Wyspy Ostrów.

¹³⁹ W 2014 r. większościovym akcjonariuszem Stoczni była Gdańsk Shipyard Group sp. z o.o. posiadająca 75,01% akcji. ARP SA posiadała 24,99% akcji Stoczni.

¹⁴⁰ Grunty były własnością Skarbu Państwa, a ich użytkownikiem wieczystym była Stocznia, nieruchomości budynkowe i infrastruktura były własnością Stoczni.

¹⁴¹ Pismo z 13 sierpnia 2018 r. (bez sygnatury).

gospodarki morskiej. Transakcję zakupu nieruchomości i infrastruktury poprzedzały negocjacje PSSE sp. z o.o. z wierzycielami Stoczni, którzy posiadali hipoteki ustanowione na nieruchomościach zlokalizowanych na terenach Wyspy Ostrów oraz bankami, które zrealizowały transakcje z wykorzystaniem rachunków powierniczych. Finalnie częściowo cenę za nabyte nieruchomości w projekcie *Komercjalizacji Frontu Wyspy Ostrów* (kwota 86,0 mln zł) PSSE sp. z o.o. zapłaciła bezpośrednio na konta wierzycieli Stoczni.

Łączne nakłady PSSE sp. z o.o. na zakup praw do nieruchomości, infrastruktury i ich modernizację miały wynieść 150,0 mln zł. Na realizację projektu Zarząd PSSE sp. z o.o. pozyskał środki finansowe w wysokości 150,0 mln zł z:

- pożyczki od ARP na kwotę 25,0 mln zł z przeznaczeniem na zakup nieruchomości i infrastruktury, zabezpieczonej na nieruchomościach PSSE sp. z o.o.,
- podwyższenia kapitału na podstawie umowy inwestycyjnej zawartej z ARP na kwotę 75,0 mln zł na zakup nieruchomości,
- podwyższenia kapitału na podstawie umowy wsparcia z Funduszu Restrukturyzacji Przedsiębiorców¹⁴² zawartej z Ministrem Skarbu Państwa na kwotę 50,0 mln zł z przeznaczeniem na zakup niezbędnej infrastruktury i jej modernizację.

Wspólnicy PSSE sp. z o.o. wyrazili zgodę na podwyższenie kapitału zakładowego spółki 16 grudnia 2014 r. Test prywatnego inwestora z grudnia 2014 r. sporządzony przy założeniu zbycia przez PSSE sp. z o.o. części praw do nieruchomości inwestorowi - Stoczni Remontowa Shipbuilding SA potwierdził rynkowy charakter podwyższenia kapitału ze środków FRP oraz podwyższenia kapitału i pożyczki ARP.

Według stanu na luty 2015 r. Skarb Państwa posiadał 70,3% głosów na ZW PSSE sp. z o.o. Zarząd PSSE sp. z o.o. 16 lutego 2015 r. wystąpił do wspólników o wyrażenie zgody na nabycie od Stoczni za pośrednictwem GSG Towers sp. z o.o. (spółka zależna Stoczni) prawa użytkowania wieczystego wraz z własnością budynków, budowli i urządzeń oraz udziałów spółki GSG Energetyka sp. z o.o. NZW wspólników PSSE sp. z o.o. zwołano na 2 marca 2015 r. Do wniosku Zarząd PSSE sp. z o.o. załączył operaty szacunkowe nieruchomości, opinie o wartości infrastruktury i urządzeń oraz oszacowanie wartości rynkowej spółki GSG Energetyka sp. z o.o. We wniosku Zarząd PSSE sp. z o.o. poinformował wspólników, że zamierza sfinansować nabycie nieruchomości i infrastruktury ze środków pozyskanych z pożyczki oraz podwyższenia kapitału. Nabycie udziałów GSG Energetyka sp. z o.o. Zarząd PSSE sp. z o.o. zamierzał sfinansować ze środków kredytu bankowego.

Minister Gospodarki zaakceptował realizację projektu *Komercjalizacji Frontu Wyspy Ostrów* i 2 marca 2015 r. pełnomocnik Ministra głosował za wyrażeniem przez Zgromadzenie Wspólników zgody na nabycie przez spółkę PSSE sp. z o.o.:

- prawa wieczystego użytkowania gruntów (grunty łączne 23,7 ha) wraz z prawem własności budynków, budowli i urządzeń od spółki GSG Towers sp. z o.o. za łączną cenę 85,4 mln zł plus VAT tj. za kwotę ustaloną na podstawie operatu szacunkowego z 20 sierpnia 2014 r. Użytkownikiem wieczystym gruntów i właścicielem budynków stanowiących odrębne nieruchomości była Stocznia.
- prawa wieczystego użytkowania części nieruchomości gruntowej o łącznej powierzchni 1,3 ha (trzy działki nr 74/37, 74/42 i 74/43 bez nieruchomości budynkowych na nich posadowionych) oraz ruchomości posadowionych na tych dział-

¹⁴² Dalej FRP.

kach (infrastruktura, urządzenia) od spółki GSG Towers sp. z o.o. za łączną cenę 24,0 mln zł plus VAT¹⁴³ tj. za kwotę ustaloną w operatach szacunkowych prawa użytkowania wieczystego trzech działek, operatu szacunkowego dwóch żurawi portowych i opinii o wartości infrastruktury. Użytkownikiem wieczystym ww. działek oraz właścicielem innych składników majątkowych była Stocznia;

- 100% udziałów w GSG Energetyka sp. z o.o.¹⁴⁴ za cenę nie wyższą niż 6,5 mln zł plus VAT. Przedział wartości GSG Energetyka wynikający z oszacowania wartości spółki wynosił od 4,4 mln zł do 6,5 mln zł. Właścicielem udziałów spółki była Gdańsk Shipyard Grup sp. z o.o. większościowy akcjonariusz Stoczni. Maksymalną wartość GSG Energetyka oszacowano metodą berlińską (inaczej niemiecką), w której wartość przedsiębiorstwa ustala się na podstawie średniej arytmetycznej z wartości majątkowej i dochodowej przedsiębiorstwa.

W latach 2015-2018 (I półrocze) Zarząd PSSE sp. z o.o. nie zrealizował planowanych w biznesplanie z listopada 2015 r. działań w zakresie zagospodarowania terenów postoczniowych Wyspy Ostrów. Nie zrealizowano planów sprzedaży gruntów m.in. planowanej umowy sprzedaży praw do nieruchomości na rzecz Stoczni Remontowa Shipbuilding SA, która miała nabyć 30% zakupionych od Stoczni nieruchomości. Do połowy 2018 r. PSSE sp. z o.o. zawarła umowy najmu z dwoma inwestorami, którzy otrzymali zezwolenie na realizację inwestycji na Wyspie Ostrów.

(dowód: akta kontroli str. 412-414, 496, 2348-2704, 2814-2818)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następujące nieprawidłowości:

1. Minister Gospodarki, nie dysponując rzetelnymi danymi, wyraził zgodę na zbycie przez PSSE sp. z o.o. udziałów Inveno sp. z o.o. za kwotę 13,9 tys. zł, w sytuacji gdy w latach 2009-2014 w nabyciu udziałów tej spółki w formie wkładu pieniężnego i konwersji wierzytelności Zarządzający zaangażował kwotę 488,4 tys. zł.

Zbycie udziałów Inveno sp. z o.o. nastąpiło bez zwrotu zainwestowanego przez PSSE sp. z o.o. kapitału i bez wyceny wartości zbywanych udziałów. Podstawą wyznaczenia ceny udziałów Inveno sp. z o.o., którą zaakceptował Minister Gospodarki głosując na ZW „za” ich sprzedażą, była oferta nabywcy Agencji Rozwoju Pomorza SA. Minister Gospodarki wyraził zgodę na kapitałowe zaangażowanie się PSSE sp. z o.o. w spółkę Inveno, choć nie wpisywało się to w cele działalności wynikające z ustawy o SSE i *Planu rozwoju PSSE*. W ocenie NIK zaangażowanie kapitałowe PSSE sp. z o.o. w spółkę Inveno miało na celu dostarczenie kapitału zapewniającego finansowanie spółki samorządowej działającej ze stratą, która miała realizować potrzeby regionu, a nie *Planu rozwoju Strefy*. Cele działalności PSSE sp. z o.o. wynikające z *Planu rozwoju*, na które powinny być przeznaczane środki finansowe Spółki, skoncentrowane były na rozwoju infrastruktury strefowej, pozyskiwaniu nowych lokalizacji, zwiększenie liczby inwestycji, w tym innowacyjnych oraz aktywizacji rynku pracy. Skoncentrowanie się na zagospodarowaniu terenów strefowych oraz nowych lokalizacjach dla inwestorów wynikało również z *Koncepcji rozwoju SSE*. Dodać należy, że Minister Gospodarki decydując o kapitałowym zaangażowaniu się PSSE sp. z o.o. i kontynuowaniu tego zaangażowania w spółkę Inveno nie brał pod uwagę stopy zwrotu zainwestowanego kapitału. Minister opierał swoją decyzję o pośredni efekt działalności Inveno tj. zwiększenie w przyszłości możliwości pozyskania finansowania przez inwestorów z sektora MŚP. PSSE sp. z o.o., po uzyskaniu zgody wspólników,

¹⁴³ Cena nabycia nieruchomości (z VAT) ustalona w umowie zawartej pomiędzy PSSE, a GSG Towers sp. z o.o. z 15 maja 2015 r. wyniosła 26,0 mln zł.

¹⁴⁴ Dalej GSG Energetyka.

w tym Ministra Gospodarki, zbyła udziały w Inveno w 2015 r. za kwotę 13,9 tys. zł, choć zainwestowała w nabycie udziałów tej spółki w formie wkładu pieniężnego i konwersji wierzytelności kwotę 488,4 tys. zł. NIK podkreśla, że pomimo sześciu lat działalności oraz dokapitalizowania przez współników spółka Inveno nie osiągnęła celu, który według Zarządu PSSE sp. z o.o. decydował o nabyciu jej udziałów. Inveno pozyskała wprawdzie kapitał na założenie funduszu venture capital, ale nie podjęła działalności operacyjnej i w czasie, w którym jej udziałowcem była PSSE sp. z o.o. nie udzielała wsparcia na inwestycje MŚP.

2. Głosowanie przez przedstawiciela Ministra Gospodarki, w dniu 2 marca 2015 r. na NZW PSSE sp. z o.o., za wyrażeniem zgody na nabycie od Stoczni praw do nieruchomości i infrastruktury było oparte o niewłaściwie przygotowany wniosek zarządu spółki i nieprawidłowo sporządzoną wycenę.

Wniosek Zarządu PSSE sp. z o.o. dotyczył niewłaściwego zakresu przedmiotowego decyzji współników, ponieważ obejmował jedynie prawo użytkowania wieczystego nieruchomości i infrastrukturę, a pomijał nieruchomości budynkowe. Przedstawiona przez Zarząd PSSE sp. z o.o. wycena nie obejmowała nieruchomości budynkowych. W dniu 2 marca 2015 r. NZW wyraziło zgodę na nabycie za cenę 24,0 mln zł plus należny podatek VAT prawa wieczystego użytkowania trzech działek nr 74/37, 74/42 i 74/43 o łącznej powierzchni 1,3 ha wraz z posadowioną na nich infrastrukturą. Zarząd PSSE sp. z o.o. bez zmiany uchwały NZW z 2 marca 2015 r. tylko częściowo wykonał jej postanowienia, nabywając prawo własności infrastruktury i urządzeń posadowionych na trzech działkach za kwotę 9,5 mln zł. Natomiast działki gruntu, korzystając z domniemania kompetencji, Zarząd PSSE sp. z o.o. wydzierżawił od Stoczni bez zgody RN i współników. PSSE sp. z o.o. zapłaciła z góry spółce zależnej Stoczni kwotę 2,3 mln zł plus VAT z tytułu czynszu dzierżawnego za cały dziesięcioletni okres trwania umowy. Transakcję zakupu działek wraz z prawami do posadowionych na nich nieruchomości, po ponownej wycenie i zgodzie współników, sfinalizowano w 2017 r.

Operat szacunkowy z 20 sierpnia 2014 r., przedstawiony Wspólnikom PSSE sp. z o.o., stanowiący podstawę ustalenia wartości rynkowej praw do nieruchomości na kwotę 85,4 mln zł, nie zawierał zakresu wyceny, tj. określenia rodzaju praw do wycenianych nieruchomości. Obowiązek określenia w operacie przedmiotu wyceny i zakresu wyceny wynika z § 56 ust. 1 pkt. 1 *rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 21 września 2004 r. w sprawie wyceny nieruchomości i sporządzania operatu szacunkowego*¹⁴⁵. Operat przekazany MG powinien być zawierać zarówno przedmiot wyceny, tj. określenie wszystkich praw do wycenianych nieruchomości, jak i jej zakres, tj. określenie praw rzeczowych do nieruchomości, które podlegają wycenie (np. użytkowanie wieczyste gruntów, własność budynków, urządzeń i innych naniesień, służebności). Tymczasem w operacie z 20 sierpnia 2014 r. rzeczoznawca bez wskazania obligatoryjnego elementu, którym był zakres wyceny oszacował tylko wartość rynkową użytkowania wieczystego gruntów zabudowanych i niezabudowanych, własności budynków, z pominięciem wskazanych w przedmiocie wyceny gruntów pod wodami płynącymi o powierzchni 16,0 ha. Dodać należy, że wyciąg z operatu szacunkowego, w którym wskazano wartość rynkową wycenianych praw do nieruchomości w punkcie *Opis nieruchomości* rzeczoznawca uwzględnił prawa do działek pod wodami płynącymi, tak jakby zostały one wycenione w operacie.

¹⁴⁵ Dz.U. z 2004 r. Nr 207 poz. 2109. Dalej: *rozporządzenie w sprawie wyceny*.

Wspólnicy PSSE sp. z o.o., a w tym Minister Gospodarki podjęli decyzję o wyrażeniu zgody na nabycie praw do nieruchomości w oparciu o operat, który zawierał błędy wymagające skorygowania. Rzeczoznawca w operacie z 20 sierpnia 2014 r. na stronie 4 i 11 błędnie wpisał powierzchnie działki będącej przedmiotem wyceny zamiast powierzchni 0,6633 ha wpisał 6,633 ha co zwiększyło przedmiot wyceny o 6,0 ha. Dodatkowo w operacie powierzchnia działek (po uwzględnieniu błędu rachunkowego), które były przedmiotem wyceny wynosiła 45,8 ha i nie zgadzała się z powierzchnią 39,8 ha działek finalnie objętych przez rzeczoznawcę wyceną. Zdaniem NIK wymienione wyżej błędy powinny być zauważone przez Zarząd, RN i MG, a następnie poprawione przez rzeczoznawcę bowiem dopiero skorygowany operat mógł być przeznaczony do celu w jakim został opracowany. Dodać należy, że bez reakcji MG i władz PSSE sp. z o.o. pozostał fakt, że rzeczoznawca majątkowy w operacie nie stosował jednolitego określenia stanu technicznego wycenianych budynków. Na przykład określał jednoznacznie stan techniczny budynku jako „dobry”, „przeciętny” lub „zadowolający”, a w przypadku innych budynków nie zastosował jednoznacznego określenia stanu technicznego opisując stan konstrukcyjny budynku, elementy do remontu i rodzaj pokrycia dachowego. MG, Zarząd i RN PSSE sp. z o.o. nie zareagowały również na fakt, że rzeczoznawca w operacie oszacował wartość rynkową nieruchomości w podejściu dochodowym, które według oceny rzeczoznawcy nie mogły generować dochodu. Przykładowo budynek wielofunkcyjny nr 41 o powierzchni 3 465 m² opisany przez rzeczoznawcę jako budynek wyłączony z eksploatacji i zbędny od wielu lat nieremontowany wyceniono na kwotę 819,5 tys. zł.

Rzeczoznawca majątkowy w wyciągu z operatu szacunkowego z 13 września 2014 r. wskazał „wartość szacunkową” dwóch żurawi podczas, gdy stosując prezentację wyników w operacie powinien był określić wartość rynkową dwóch żurawi portowych. Określenie „wartości szacunkowej” było niezgodne z celem wyceny i punktem 6 operatu „Wycena wartości”, w którym zgodnie z wymaganiami § 56 ust. 1 pkt 8 rozporządzenia w sprawie wyceny nieruchomości i sporządzenia operatu szacunkowego rzeczoznawca stwierdzał, że dokonuje określanie wartości rynkowej środków trwałych w ogólnym rozumieniu (według ustawy o gospodarce nieruchomościami) i zaprezentował stosowaną przez siebie na potrzeby wyceny definicję wartości rynkowej. Operat szacunkowy dwóch żurawi nie zawierał również obligatoryjnych dla operatu elementów wskazanych w § 56 ust. 1 pkt. 1 rozporządzenia w sprawie wyceny. Minister nie zainteresował się faktem, że rzeczoznawca w operacie nie zaprezentował przeznaczenia urządzenia i nie wskazał, czy możliwe było dalsze jego użytkowanie; operat nie zawierał analizy i charakterystyki rynku w zakresie dotyczącym celu i sposobu wyceny; operat nie zawierał również opisu wyboru podejścia, metody i techniki szacowania.

NIK zauważa ponadto, że zaangażowanie PSSE w oddłużenie Stoczni, zapewnienie kontynuowania przez Stocznnię działalności gospodarczej bez zwrotu pomocy publicznej, negocjacje z wierzycielami i bankami, aby oddłużyć Stocznnię, nie wpisywało się w cele ustanowienia Strefy wskazane w ustawie o SSE i Planie rozwoju PSSE. Wprawdzie w Planie rozwoju PSSE w pkt 6.1. *Inwestycje znaczące dla regionów - perspektywy powiększania terenów dla województwa pomorskiego* zakładano lokowanie inwestycji z branży maszynowej i metalowej w celu zagospodarowania kadry i terenów stoczniowych i portowych, ale nie zakładano działań związanych z rewitalizacją terenów przemysłowych, jak i działań dotyczących oddłużenia innych podmiotów. W 2014 r. przed decyzją o realizacji projektu *Komercjalizacji Frontu Wyspy Ostrów* obszar PSSE wynosił 1 863,3 ha i

był zagospodarowany w 64,7%. NIK podkreśla, że PSSE sp. z o.o. nie zagospodarowała terenów postoczniowych na Wyspie Ostrów. Do połowy 2018 r. zawarła tylko umowy najmu z dwoma inwestorami, którzy otrzymali zezwolenie na realizację inwestycji na Wyspie Ostrów. PSSE sp. z o.o. do dnia 31 grudnia 2017 r. wykorzystwała kwotę 130,8 mln zł ze wsparcia i pożyczki uzyskanych od Skarbu Państwa i ARP (odpowiednio 30,8 mln zł i 100,8 mln zł). Do 2018 r. z uwagi na brak transakcji sprzedaży inwestorom praw do nieruchomości zlokalizowanych na terenie Wyspy Ostrów nie nastąpiło umorzenie udziałów ARP (kwota udziału w podwyższeniu kapitału PSSE sp. z o.o. to 75,0 mln zł). Sukcesywny zwrot wsparcia przewidziano w umowie z 19 grudnia 2014 r. zawartej pomiędzy ARP, a PSSE sp. z o.o.

3. Niecelowe było wydanie zgody przez Ministra Gospodarki na zakup udziałów GSG Energetyka od większościowego udziałowca Gdańsk Shipyard Group sp. z o.o. za cenę 6,5 mln zł, na którą zgodę wyraziło ZW w sytuacji, gdy wartość tej spółki oszacowana metodą majątkową wyniosła 184,0 tys. zł.

GSG Energetyka, która działalność gospodarczą rozpoczęła w marcu 2014 r. stopniowo przejmując dostawę mediów¹⁴⁶ dla Stoczni i spółek jej z grupy kapitałowej w chwili zakupu nie posiadała koncesji na obrót energią i gazem ziemnym. GSG Energetyka na dzień wyceny nie posiadała żadnego majątku trwałego. Górny przedział wartości GSG Energetyka oszacowany według stanu na sierpień 2014 r. metodą berlińską (inaczej niemiecką) oparto na prognozowanym przez spółkę stanie pozycji bilansowych na 30 września 2014 r. GSG Energetyka, której główna działalność koncentrowała się na funkcji operatora mediów dla Stoczni oraz jej spółek zależnych według stanu na wrzesień 2014 r. zawarła dziewięć umów na dostawę energii i mediów. Zarówno Zarząd i RN PSSE sp. z o.o. występując do współników oraz Minister Gospodarki akceptując wniosek nie zwrócili uwagi, że wśród zawartych umów nie było umów dostawy energii i mediów ze Stoczną i spółkami z jej grupy kapitałowej. Stan nierozliczonych należności Stoczni wobec GSG Energetyka, które ujawniono już po transakcji zakupu udziałów przez PSSE sp. z o.o. wynosił 7,3 mln zł. Dodać należy, że PSSE sp. z o.o. bez nabycia udziałów spółki GSG Energetyka mogła przejąć rolę dostawcy mediów na potrzeby zagospodarowania terenów stoczniowych na Wyspie Ostrów oraz przyszłych nabywców terenu. Zgodnie z umową spółki PSSE sp. z o.o. w zakresie działalności miała wpisane wytwarzanie i dystrybucję energii elektrycznej mogła więc wystąpić o koncesję na obrót energią. NIK podkreśla również, że nabycie udziałów GSG Energetyka od Gdańsk Shipyard Group sp. z o.o.¹⁴⁷ i wpłata ceny za udziały nie wpisywało się w cel ratowania Stoczni przed upadłością oraz ratowania miejsc pracy, który przyświecał Ministrowi Gospodarki jako współnikowi PSSE sp. z o.o. Większościowy akcjonariusz Stoczni GSG Towers sp. z o.o. oraz spółka zależna Stoczni, od których PSSE sp. z o.o. w 2015 r. nabyła udziały GSG Energetyk za kwotę 6,5 mln zł oraz za kwotę 26,0 mln zł prawa do infrastruktury i ruchomości, w tym związanych z dostawą mediów, nie przyjęli na siebie zobowiązania przeznaczenia uzyskanych z tych transakcji środków pieniężnych na oddłużenie Stoczni i realizację planu naprawczego do planu restrukturyzacji. W przeciwieństwie do transakcji zakupu prawa użytkowania wieczystego i praw do nieruchomości za kwotę 86,0 mln zł cena została zapłacona zbywcom udziałów GSG Energetyka oraz infrastruktury, a nie wierzycielom Stoczni za pośrednictwem rachunku powierniczego.

¹⁴⁶ GSG Energetyka świadczyła usługi związane ze sprzedażą energii elektrycznej oraz pozostałych mediów takich jak gaz ziemny, energia cieplna, woda, ścieki, sprężone powietrze i gazy techniczne.

¹⁴⁷ Umowa zakupu infrastruktury od GSG Towers sp. z o.o. i płatność ceny na rzecz sprzedawcy.

W ocenie NIK minister właściwy do spraw gospodarki nie sprawował skutecznego nadzoru nad wykonywaniem przez Strefy powierzonych im zadań. Nadzór wynikających z uprawnień reprezentanta Skarbu Państwa wobec Spółek Zarządzających nie był spójny z merytorycznym nadzorem wynikającym z kompetencji ministra właściwego do spraw gospodarki. Ze względu na nieokreślenie adekwatnych i mierzalnych mierników realizacji celów ustanowienia poszczególnych Stref, a także niewskazanie Zarządzającym zakresu niezbędnych danych w ramach obowiązków informacyjnych i sprawozdawczych, utrudniona była rzetelna i kompleksowa ocena działalności Spółek Zarządzających SSE. NIK negatywnie ocenia nieprawidłowe działania Ministra dotyczące nieterminowego rozliczenia trzech umów wsparcia udzielonego z FS. Negatywnie NIK oceniła również decyzje Ministra podejmowane jako reprezentant Skarbu Państwa na walnym zgromadzeniu wspólników PSSE sp. z o.o. w kwestiach zaangażowania się tej spółki w projekt *Komercjalizacja Frontu Wyspy Ostrów*, a także sprzedaży przez nią udziałów Inveno sp. z o.o. Decyzje te nie miały rzetelnych podstaw ekonomicznych, a nabycie majątku Stoczni wykraczało poza zakres działań przewidzianych w *Planie rozwoju Pomorskiej SSE*. NIK negatywnie oceniła również zgodę Ministra Gospodarki na nabycie udziałów spółki GSG Energetyka sp. z o.o. za kwotę nie wyższą niż 6,5 mln zł w sytuacji, gdy wartość tej spółki oszacowana metodą majątkową wyniosła 184,0 tys. zł.

Ponadto NIK negatywnie ocenia działania ministra właściwego do spraw gospodarki w kwestii interpretacji przepisów *Pzp* w odniesieniu do Spółek Zarządzających SSE bez konsultacji oraz uzgodnień z upoważnionymi do tego organami administracji państwowej.

IV. Uwagi i wnioski

Wnioski pokontrolne

Przedstawiając powyższe oceny i uwagi wynikające z ustaleń kontroli, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli¹⁴⁸, wnosi o:

1. zapewnienie spójnego systemu oceny efektów działalności specjalnych stref ekonomicznych na podstawie adekwatnych, mierzalnych i weryfikowalnych wskaźników realizacji celów i zadań;
2. zapewnienie spójnego systemu nadzoru właścicielskiego nad Spółkami Zarządzającymi SSE, uwzględniającego merytoryczną ocenę jakości zarządzania;
3. rozliczenie trzech projektów inwestycyjnych na terenie Specjalnej Strefy Ekonomicznej „Starachowice”, które otrzymały wsparcie ze środków Funduszu Strefowego;
4. zapewnienie sprawnego przeprowadzania postępowań administracyjnych dotyczących prowadzenia działalności gospodarczej w SSE, a także rozliczenia wsparcia ze środków Funduszu Strefowego;
5. zapewnienie rzetelnego systemu oceny wniosków Zarządów Spółek Zarządzających SSE kierowanych do walnego zgromadzenia w zakresie dysponowania majątkiem tych Spółek;
6. zapewnienie standaryzacji trybu - kontroli prowadzonych przez Zarządzających SSE w zakresie przestrzegania warunków prowadzenia działalno-

¹⁴⁸ Dz. U. z 2017 r. poz.524 ze zm.

ści gospodarczej, w tym sporządzenie i opracowanie wzoru protokołu takiej kontroli;

7. zapewnienie rzetelnej weryfikacji i oceny wniosków organów Spółek Zarządzających, dotyczących angażowania środków w nabycie majątku trwałego oraz transakcje sprzedaży takiego majątku.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

Wystąpienie pokontrolne zostało sporządzone w dwóch egzemplarzach; jeden dla kierownika jednostki kontrolowanej, drugi do akt kontroli.

Zgodnie z art. 54 ustawy o NIK kierownikowi jednostki kontrolowanej przysługuje prawo zgłoszenia na piśmie umotywowanych zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, w terminie 21 dni od dnia jego przekazania. Zastrzeżenia zgłasza się do Prezesa Najwyższej Izby Kontroli.

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykorzystania uwag
i wykonania wniosków

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK proszę o poinformowanie Najwyższej Izby Kontroli, w terminie 21 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosków pokontrolnych oraz o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia tych działań.

W przypadku wniesienia zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, termin przedstawienia informacji liczy się od dnia otrzymania uchwały o oddaleniu zastrzeżeń w całości lub zmienionego wystąpienia pokontrolnego.

Warszawa, dnia 18 czerwca 2019 r.

Najwyższa Izba Kontroli
Departament Gospodarki,
Skarbu Państwa i Prywatyzacji
Dyrektor z up. Wicedyrektor
/-/ Dariusz Szalkowski